

독일 「연방기록물관리법」 분석을 통한 독일 기록관리법제 연구*

A Study on the German Archival Management Law and System
through the Analysis of the 「Federal Archives Act」

이정은(Lee, Jung-eun)** · 박민(Park, Min)*** · 윤은하(Youn, Eunha)****

1. 들어가며
2. 독일의 기록관리 역사
 - 1) 세계 제2차 대전 이전
 - 2) 세계 제2차 대전 이후
 - 3) 1990년 통일 이후
3. 독일 기록관리체계
 - 1) 행정구조와의 관계
 - 2) 연방기록물관리법
 - 3) 연방기록보존소
 - 4) 기록물의 생산과 등록제도
 - 5) 중간기록보존소
4. 연방기록물관리법령 분석
 - 1) 법령의 구조
 - 2) 기록물의 개념 및 정의
 - 3) 연방기록보존소의 조직
 - 4) 연방기록보존소의 임무
 - 5) 특별업무의 위임
 - 6) <독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브 재단>의 기록물관리
 - 7) 연방기록물의 이관
 - 8) 연방기록물의 이용 및 공개
 - 9) 독일 필름아카이빙
 - 10) 전자기록관리
5. 독일 기록관리법제의 특징
 - 1) 과거사 기록의 체계적인 관리
 - 2) 중간기록보존소를 통한 기록관리
 - 3) 주제별·유형별 보존 분담 체계
6. 나가며

* 이 논문은 2018년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호: NRF-2016S1A5B8913575). 이 논문은 2019년도 전북대학교 연구기반조성비의 지원을 받아서 수행된 연구임.

** 전북대학교 일반대학원 기록관리학과 박사과정 수료(제1저자).
*** 독일 포츠담응용학문대학(Fachhochschule Potsdam) 정보과학과 석사과정 수료(rebhjks@hotmail.com)(공동저자).
**** 전북대학교 일반대학원 기록관리학과 조교수(교신저자). 문화융복합아카이빙 연구소 연구원(eunhayoun@gmail.com).
■ 투고일 : 2019년 06월 30일 ■ 최종심사일 : 2019년 07월 03일 ■ 게재확정일 : 2019년 07월 10일
■ 기록학연구 61, 71-118, 2019, <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.61.071>

〈초록〉

올해는 우리나라 기록물관련 법령이 제정된 지 20년이 되는 해이다. 그 간 공공기록물 관리법은 생산에서 분류, 이관, 활용에 이르는 전 과정을 다루어 왔으며, 우리나라의 영구기록물을 안정적으로 보존하기 위한 초석이 되어 왔다. 최근 국가기록원은 기록관리 혁신 실행을 위한 법령 개정을 논의 중에 있는데, 이에 기록관리의 오랜 전통을 가지고 보존기록에 초점을 두고 있는 해외 선진국의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 독일의 「연방기록물관리법」을 그 대상으로 하였다. 독일은 보존기록의 관리에 대해 오랜 전통을 가지고 있는 국가로 평가받고 있으며, 우리나라와 같이 분단의 역사를 경험한 공통점을 가지고 있다. 이를 위해 독일의 기록관리 역사와 함께, 연방기록물관리법의 각 조항을 분석하고, 기록관리와 관련한 주변의 법률을 고찰하였다. 특히 독일이 분단과 통일을 경험한 국가로써 우리나라에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지에 주목하고, 독일 기록관리법제의 특징을 도출하였다.

주제어 : 독일 연방기록물관리법, 독일 기록관리제도, 독일 과거사기록 관리, 중간기록보존소

〈Abstract〉

This year marks the 20th anniversary of the enactment of legislation related to records in Korea. The Public Records Management Act of Korea deals with the entire process from production to classification, transfer, and utilization for all records. Recently, the National Archives of Korea is in the process of discussing amending laws to implement records management innovations. It is necessary to take a look at the cases of advanced countries abroad, which have a long tradition of Archival management and focus on preservation records. In this study, Germany's 「Federal Archives Act」 was targeted. Germany is regarded as a country with a long tradition of managing preservation records.

Especially, we have something in common that has experienced the history of division like our country. For the research results, each clause of Germany's 「Federal Archives Act」 was to be analyzed to understand Germany's Archival Management System. As a country that has experienced the division of Germany and unification, it maintains Archival management after unification. Therefore, we drew on the characteristics of Germany's Archival management law and system and studied what implications could be given to our country.

Keywords : Federal Archives Act, Archival management system of Germany, German Redressing of Past, Intermediate archive

1. 들어가며

올해는 우리나라 기록물관련 법령이 제정된 지 20년이 되는 해이다. 1999년에 처음 제정된 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 및 이후 「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)」로의 전면 개정은 국가의 영구기록물을 안정적으로 보존하기 위한 기초가 되어왔다. 그리고 최근 국가기록원은 다시 한 번 기록관리 혁신 실행을 위한 법령 개정을 논의 중에 있다.

법 제도의 혁신을 위해서는 법령의 연구가 필요하다. 특히 해외 기록관리 선진국의 법령을 살펴보는 일은 우리나라와의 다른 점을 비교해 볼 수 있을 뿐만 아니라, 우리나라가 선례로 삼을 만한 특징을 도출하는데 기초가 될 수 있다. 그동안의 연구들 역시 우리나라에 선진 체계를 적용시키기 위해 미국, 캐나다, 영국, 호주 등의 기록관리제도와 문화에 대한 연구가 다수 진행된 바 있다(조애란, 김민경, 윤은하 2019, 214). 하지만 대부분 영미권 중심의 연구들이 주를 이루고 있는 아쉬움이 있다.

이에 본 연구에서는 독일의 「연방기록물의 보존 및 이용에 관한 법

(Bundesarchivgesetz, BArchG), (이하 연방기록물관리법)을 연구의 대상으로 선정하였다. 독일의 기록관리는 역사주의 실증사학의 조류 안에서 출처주의와 원질서의 원칙을 정립하였으며(노명환 2006, 382), 수백 년 전부터 국가, 각 영방주, 귀족, 교회 등의 기록보존소를 운영해 오며 보존기록관리에 오랜 전통을 가지는 나라로 평가받고 있다. 따라서 영구기록물의 보존과 활용에 초점을 두고 있는 독일의 「연방기록물관리법」을 이해한다는 것은 의미가 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 독일이 우리나라와 같이 분단의 역사를 경험하였다는 것이 연구의 대상으로 선택하게 된 가장 큰 이유다. 독일은 1949년 동독과 서독의 분단 시대를 거친 뒤 1990년에 통일을 이루었다. 그리고 통일의 작업에서 수반되는 동독 기록물의 포섭을 위하여 특별기록관리 재단을 설립하고, 법령에 조항을 신설하는 등의 노력을 기울였다. 분단과 통일을 경험한 독일의 특수한 역사적 경험과 이를 반영한 독일 기록관리 법령의 이해는 남북으로 분단된 우리나라에 그 선례로써 시사점을 줄 수 있다.

기존의 독일 기록관리에 대한 연구는 국가기록원의 보고서 및 몇몇 연구자에 의해 드물게 이루어져왔다. 이 중 노명환은 독일의 역사적 배경 속에서 기록관리에 대한 담론이 형성되는 과정 및 기록관리제도의 정립에 대한 연구를 진행한 바 있으며, 이를 통해 독일의 기록관련 제도 등을 소개한 바 있다. 하지만 전반적인 독일 기록관리 법령을 분석한 연구는 진행된 바가 없다. 한나라의 기록관리체계는 각국이 처해 있는 행정체계, 역사적 배경, 문화적 상황에 따라 다른 모습을 띠며, 이에 따른 기록물 관리의 절차, 방법 등은 모두 법령에 기반을 두고 있다. 이에 본 연구에서는 선행연구 등에서 분절적으로 소개되어진 독일 기록관리 제도를 법령의 조항 분석을 통하여 전체적으로 조망해 보고자 한다. 이를 위하여 기존 선행연구를 통한 문헌연구와 2017년도에 개정된 독일 「연방기록물관리법」을 각 조항별로 분석하였으며, 기록관리와 관련한 주변의 법률을 함께 고찰하였다. 이를 통해 지금까지 진행되고 있는 독일 기록관리법제의 주요 내용을 이해하고, 그 특징 및 국가의

연구기록물관리를 위한 법령이 가지는 핵심 내용을 파악하고자 한다.

2. 독일의 기록관리 역사

기록관리에 대한 법률은 각 국가가 가진 다양한 역사, 경험, 법적 전통에 따라 다양하며, 해당 국가가 처한 특수한 상황에 따라 법의 적용 범위가 제한되기도 한다. 따라서 다른 나라의 기록관리법령을 이해한다는 것은 그 나라의 국가기록이 어떠한 배경에 의해 관리되어 왔으며, 어떻게 사회적으로 합의되어 자신들의 국가기록을 보존하고자 하는지를 알 수 있다. 특히 본 연구의 대상이 되는 독일은 그 역사를 중세까지 거슬러 올라갈 정도로 길다고 할 수 있다(한해정 2011, 214). 하지만 앞서 언급한바와 같이 본 연구의 초점이 독일의 시대적 상황 속에서의 기록관리에 있으므로 본 장에서는 독일 기록관리 역사를 분단의 발단이 되는 제2차 세계대전 이전과 이후, 그리고 통일 이후로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 세계 제2차 대전 이전

중세시대부터 18세기 이전의 독일 기록관리는 국가의 중요한 통치 수단으로 간주된 비밀 아카이브의 형태였다. 기록관리의 목표는 봉건 통치자들의 법률적, 정치적 요구를 충족시키기 위해 지식을 조직화 하는 것이었으며, 이를 위해 기록 소유자의 권리를 보전하기 위해 특별히 중요한 증명서나 정치적으로 중요한 문서들을 선별적으로 관리했다. 이러한 통치수단으로서의 기록관리는 모든 기록들을 관리해 주는 행정 담당자에 의해 철저히 비밀 속에서 이루어졌다. 이러한 관점은 최소한 18세기 중엽까지 지속되었고, 19세기 초반에도 완전히 사라지지 않았다. 19세기에 들어서는 프랑스 혁명과 더불어 신성로마제국의 해체와 뒤에 이은 구체제의 붕괴로 기록 소

유자들을 위해 보호해야 할 특권은 사라졌다. 따라서 아카이브의 역사적, 학문적 이용이라는 관점이 공론화되기 시작하였고, 기록관리의 목적은 지식인과 역사 연구자들의 집중적인 관심을 받으면서 연구기능을 지향하게 되었다. 이와 더불어 다양한 기관에서 생산되는 기록물들을 조직하기 위해 출처주의가 확립되었고, 학문적 필요에 부합하는 내용 지향적 평가방식이 선호되었다(김현진 2006, 330-334; 노명환, 조민지, 이정연 2013, 165-166).

제1차 세계대전은 기록학계에 현대적 이론을 정립시키는 계기가 되었다. 또한 전쟁 중에 생산된 방대한 양의 문서를 처리하기 위한 문제가 이슈로 떠올랐는데, 독일 역시 문서의 보관을 위한 중앙기록물보존소의 설립 필요성이 공론화되었다. 이에 포츠담에 제국기록보존소(Reichsarchiv)를 설립하고, 당시의 문서들을 수집·정리하기 시작하였다. 제국기록보존소의 초기 목적은 제1차 세계대전의 원인과 그 과정을 증거하기 위한 자료의 수집에 목적을 두었다. 이에 따라 문서들 이외에도 그림, 사진, 포스터, 우표, 영화 필름 등도 수집하는 등 당시의 시대상을 증거할 수 있는 자료들을 수집하였으며, 이후에는 독일 신성로마제국 시기와 그 이전 시대의 기록물에 대해서도 역사적 사료가 될 수 있는 기록물을 다수 수집하여 소장하였다. 기록의 평가에 대한 이론으로는 출처 지향적 평가론이 형성되었는데, 왜냐하면 전쟁 후, 방대한 양의 기록물을 평가함에 있어 내용 중심의 전통적 평가방식을 취하는 것은 불가능하였기 때문이었다. 따라서 기록물의 가치를 생산기관의 업무와 활동을 증거하는 능력에 따라 평가하고자 하였다(김현진 2006, 343-352; 노명환 2000, 3-16).

2) 세계 제2차 대전 이후

제 2차 세계대전이 끝나고 패전국이 된 독일은 나치 전쟁범죄 국가로서의 처벌과 뒤이어 진행된 냉전으로 인해 미국, 소련, 영국, 프랑스 4개 점령 지역으로 분할되었다. 이후 미국과 소련 사이의 갈등이 심화되면서, 1948년

에는 미국, 영국, 프랑스 점령지역이 합해져 독일연방공화국(서독)이 탄생하고, 같은 해에 소련 점령지역은 독일민주주의 공화국(동독)이 되었다. 이러한 정치적 상황은 곧바로 기록관리 제도의 분단을 의미했는데, 당시 독일의 중앙 기록물보존소 역할을 담당하고 있던 제국기록보존소는 소련 점령지역인 포스담에 위치하였기 때문에, 제국의 기록물들은 온전히 동독의 소유가 되었다. 따라서 오랜 기록관리 전통과 풍부한 제국기록물을 자랑하던 독일연방공화국은 모든 기록을 상실한 나라로 출발하게 되었다. 당시의 동독과 서독의 아키비스트들은 이와 같은 분단의 상황이 임시적일 것으로 생각하였으나, 냉전의 국면이 깊어지면서 분단의 극복은 쉽지 않아 보였다. 이에 1949년부터 생산되는 정부기록물의 관리 필요성에 직면한 서독은 1952년 연방의 수도 본(Bonn)에서 가까운 코플렌츠(Koblenz)에 독일 연방기록보존소(Bundesarchiv)를 설립하였다(노명환 2009, 218-219). 이렇듯 동독과 서독의 기록관리는 각기 다른 이념과 체제 아래에서 기록관리와 관련한 법제 등을 발전시켰는데, 1970년에는 독일 헤센(Hessen)주에서 세계 최초의 개인정보보호법이 입법화 되었으며, 이후 1977년에는 독일 연방차원에서의 모든 주에 적용되는 연방데이터보호법 Bundesdatenschutzgesetz, BDSG이 제정되었다. 이 법은 공적·사적 영역을 구분하지 않고, 동일한 법체제로 개인정보에 관한 사항을 규율하고 있다. 따라서 연방의 데이터보호법과 각 주의 개인정보보호법은 일반법으로서의 성격을 가지며, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 당해 특별규정이 적용되지만 이러한 특별한 규정이 없는 경우에는 개인정보보호에 관하여 일반적인 사항을 규율하는 일반법의 성격을 가지고 있다(연방데이터보호법 제1조 (3)항); 한국정보보호진흥원 2009. 95-98).

3) 1990년 통일 이후

1990년 독일 통일은 분단으로 나뉘어 있던 기록보존소의 외형적인 통합

및 조직의 재구성, 사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)의 과거 청산에 대한 기대와 요구 등으로 기존의 기록관리체계에 많은 변화를 일으켰다. 먼저 동독과 서독의 양 체제에서 운영되던 기록보존소들의 통합은 행정체계의 통합과 동일한 방식으로 동독의 기록보존소들이 서독의 기록보존소로 편입되는 형식으로 진행되었다. 서독 코블렌츠의 연방기록보존소는 포츠담에 위치하고 있는 동독의 중앙기록보존소(Zentrales Staatsarchiv der DDR)와 군사기록보존소(Staatliches Militärarchiv), 그리고 베를린의 국립 사진기록보존소(Staatliches Filmarchiv)의 기록물을 인수하였다. 이는 통합에 있어 공공행정기관의 기록물 및 군사기록물의 통합을 우선적으로 실시하고, 사진, 영화필름 등의 기록물의 유형에 따른 통합을 진행한 것으로 보인다. 이 과정에서 연방기록보존소의 조직에 ‘동독기록국(Abteilung DDR)’을 새롭게 구성하였다. 이후 1994년에는 베를린문서고(Berlin Document Center)의 자료들이 연방기록보존소로 이관되었다. 베를린문서고는 제 2차 세계대전 직후에 베를린에 주둔하였던 미군이 뉘른베르크 국제군사재판¹⁾ 및 나치청산작업을 준비하기 위해 나치의 문서들을 몰수하여 모아두었던 곳으로, 주로 나치당원 명부 등 개인 신상에 관한 주요한 문서들을 가지고 있었다. 오랜 협상 끝에 이곳의 소속을 연방기록보존소 소속으로 바꿈으로써 모든 문서를 넘겨받게 되었으며, 나치와 관련된 모든 자료들을 한 곳에 모을 수 있게 됨에 따라 나치의 연구가 쉽게 이루어질 수 있게 되었다. 2000년에는 루드비히스부르크(Ludwigsburg)에 설치되었던 ‘나치범죄의 진상을 규명하기 위한 사법조사와 연구를 위한 본부’의 문서들 가운데 사건이 종결된 자료와 수집품이 연방기록보존소로 이전되었다(국가기록원 2005, 234-236).

1) 1945년 11월20일에서 1946년11월20일에 진행되었다. 제2차 세계대전 이후 연합국이 국제법 및 전시법에 따라 거행한 국제군사재판이다. 피고들은 나치 독일의 지도층으로 홀로코스트를 비롯한 여러 전쟁범죄를 계획, 실행 또는 관여한 혐의로 피소되었다(위키백과, 검색일자: 2019.06.10.)

한편, 통일과정에 대한 체계적인 연구 및 동독의 역사 연구, 그리고 동독 사회주의통일당의 독재에 대한 과거사 청산을 위해 독일은 새로운 아카이브 조직을 구성하기 시작했다. 대표적인 기관으로는 앞서 언급한 연방기록보존소 내의 ‘동독기록국’ 과 동독 국가안전부 문서를 처리하기 위한 ‘연방 슈타지 문서보관처리청(Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR: BStU)’, 그리고 독일민주공화국의 정당과 그와 관련된 대중조직의 문서들을 처리하기 위한 <독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브 재단(Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR, 이하 SAPMO 재단)> 등이 있다.

통일 이후 독일의 관심은 사회주의통일당의 독재 과거를 청산하는 것이었다. 그리고 이러한 과정은 슈타지²⁾ 문서 공개와 더불어 시작되었고, 독일 사회의 주요 관심 및 논쟁의 대상이 되었다. 논쟁의 핵심은 슈타지문서의 공개 여부였다. 진실규명과 처벌을 위해 문서가 공개되어야 한다는 입장과 문서공개로 인한 피해자와 가해자간의 충돌로 사회적 혼란이 야기될 것이라는 반대의 입장이 대립되었다. 이후 문서공개를 토대로 하는 문서처리법이 가결되었으나, 슈타지문서를 연방기록보존소에 귀속시킨다는 통일조약법의 합의는 다시금 문제가 되었다. 왜냐하면 연방기록물관리법에 의하면 연방기록물은 문서 생산 후 30년 이후에 공개가 가능하기 때문이었다. 따라서 이들의 문서가 연방기록보존소로 귀속된다는 것은 최소 30년간 문서를 공개하지 않는 것을 의미했다. 그러나 결국 문서공개를 요구하

2) 동독 정보부 겸 비밀경찰로 정확한 명칭은 국가안전부(Ministerium für Staatssicherheit, MfS)이다. 1950년 발족해 1989년에는 10만 명의 정식 요원을 가진 거대 국가 기구로 발전해 도청, 우편물 검열, 고문과 자의적 형사처벌, 진학·직업상의 부당한 차별, 심리적 테러, 스캔들 조작을 통한 사회적 매장, 살해 등 다양한 방법으로 인권을 탄압하였다. 동독 사회의 전 영역을 감시하고 통제함으로써 사회주의통일당의 독재 정권 유지에 중심적인 도구역할을 수행했다. 특히 동독 시민들을 ‘비공식 정보요원(Inoffizielle Mitarbeiter)’으로 이용해 이웃, 친척, 친구, 배우자까지 감시하도록 했는데, 이들의 실체는 해체된 슈타지의 방대한 문서들이 공개되기 시작하면서 밝혀지기 시작했고, 믿었던 친구와 이웃, 심지어 배우자까지 자신을 염탐하여 정보를 제공하는 등의 비극적인 진상이 드러났다.

는 동독 시민들의 시위 등으로 합의가 취소되었고, 새로운 「슈타지 문서처리법(Stasi-Unterlagen-Gesetz)³⁾」이 제정되었다. 이 법은 문서의 공개를 원칙으로 하되 당사자에게 피해가 가지 않도록 개인정보 및 인권을 보호하며, 문서 공개를 통해 슈타지의 실체를 철저히 규명할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 한편, 슈타지문서처리법 제정과 더불어 연방정부도 이에 대한 행정을 담당할 ‘연방 슈타지문서보관청(Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR: BStU)’을 1992년에 설립하였다(국가기록원 2005, 234-235; 정병기 2019, 10-11; 최승완 1999, 177-181).

동독의 문서처리와 관련한 또 하나의 쟁점은 사회주의통일당의 문서들을 연방기록보존소로 귀속시키는 것에 대한 논의였다. 1990년 통일조약법에 따라 동독의 공공기관에서 만들어진 문서는 연방기록보존소의 동독기록국으로 이관되면서 연방기록물관리법의 관할 하에 놓이게 되었다. 반면, 동독의 정당들 및 이와 관련한 대규모 조직들의 문서 및 도서관의 자료들은 조직이 해체되거나 재편성되는 과정 속에서 연방기록보존소로 편입되지 못하였다. 왜냐하면 통일조약법은 단지 협소한 의미의 동독 국가기관에서 발생한 문서들만을 연방기록보존소의 보호를 받도록 하였기 때문이며, 이에 따라 공공기관 이외에서 생산된 문서들을 연방기록보존소로 귀속시키기 위한 법적 근거가 없었기 때문이다. 공산주의 정치의 특성상 동독 정치의 주요한 정책 결정은 집권당인 사회주의통일당과 그 유관 조직들에 의해 대부분 수행되었다. 따라서 사회주의통일당의 문서들은 정당의 기록물임에도 불구하고 국가의 특성을 가지고 있었다. 이에 독일 연방준비위원회는 독일 사회주의통일당과 이외의 다른 정당, 그리고 동독의 대중조직들의 문서가 국가적 기능 수행과 관련되어 생산되었다면 연방기록물로서의 지위를 획득해

3) 법안의 공식명칭은 ‘구 국가안전부/국가안전국 개인 관련 자료의 보존과 이용법(Gesetz über die Sicherung und Nutzung der personenbezogenen Daten des ehemaligen Ministeriums für Staatsicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit)’

야 한다는 논의를 진행시켰다. 결국 1991년 08월 독일연방준비위원회의 합의에 따라 연방기록보존소 내에 비독립적 재단의 설립이 제안되어 <독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브재단(Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR), 이하 SAPMO 재단>이 만들어졌다(국가기록원 2014, 82; 통일부 2014, 43-50). 이에 <SAPMO 재단>은 동독 관련 주요 정당과 조직들의 기록물을 포괄적으로 수집·관리함으로써 동독과 독일 통일 과정에 대한 학문적 연구를 보조하는 역할을 수행하고 있다.

3. 독일 기록관리체계

1) 행정구조와의 관계

기록은 행정업무를 토대로 산출되는 부산물로서 이를 관리하기 위한 법적 제도와 행정제도의 상호 관계는 긴밀하다고 할 수 있다. 특히 독일의 경우, 중세의 영방국가적 행정체계 역사가 현재의 행정구조 및 기록관리에 많은 영향을 끼치고 있다(국가기록원 2005, 227). 독일의 정식 명칭은 독일 연방공화국으로, 1933년부터 1945년까지 나치의 전체주의 체제 지배 시 일시 중단되었을 뿐, 본래 역사적으로 중앙집권제도를 운영하지 않고, 지방분권성이 강한 영방국가적 전통을 가지고 있다. 제2차 세계대전 이 끝난 후, 이러한 역사적 전통을 계승하여 독일 연방공화국을 수립하였다. 따라서 전체적인 행정체계는 연방정부, 주정부 그리고 지방자치단체의 수직적인 3단계 통치구조를 이루고 있으며, 연방정부는 국가적 역할을 담당하는 최고의 기관으로서 행정업무를 수행하고 있다. 주 정부 역시 연방정부와 같은 국가적 모습의 형태를 보이는데, 국가에 준하는 지위와 권한을 가지고 독자적인 행정기구를 운영하고 있다. 이러한 분권적인 행정체계를 바탕으로 독일의 기록관리체계는 연방과 주정부가 각각 독립적이고, 주체적으로 발전하여

왔다. 현재는 연방(Bund)과 주(Bundesland)는 물론 시(Stadt)와 군(Kreis), 심지어 행정구역의 최소단위인 게마인데(Gemeinde)⁴⁾처럼 소규모의 지방자치단체에서도 독자적이고 다양한 기록보존소가 운영되고 있으며, 연방정부의 기록물과 주정부의 기록물 관리는 별도로 운영되고 있다(한해정 2012, 213).

2) 연방기록물관리법

「연방기록물관리법」은 연방당국의 문서에 접근하기 위한 중심도구가 되는 법률로 그 대상은 연방정부의 영구기록물을 대상으로 하고 있다. 1988년 01월 06일에 처음 도입된 이래 실질적인 업데이트 없이 구성적인 수정안으로 대체되어 오다 2017년 03월 16일자에 최종 수정되었다. 연방기록물관리법이 제정되면서부터 헌법기관 및 연방정부 산하의 모든 기관은 연방기록보존소로 문서를 이관해야 하는 법적 의무가 부여되기 시작했다. 연방정부의 기록물 이용과 열람에 대하여는 다양한 법제에 대한 유기적 이해를 필요로 한다. 여기에는 1977년에 제정된 「연방데이터보호법(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)」, 공공기관의 정보공개 문제를 다루기 위해 2006년도에 제정된 「정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz, IFG)」, 공공기관의 정보를 상호간에 재 활용하기 위해 제정된 「정보재활용법(Informationsweiterverwendungsgesetz, IWG)」 등이 있다. 이 중에 특히, 정보자유법은 그동안 독일에서 문제가 되어왔던 연방공공기관에 대한 공적 정보의 접근 제한 문제를 해결하는데 큰 공헌을 한 법으로 평가받고 있다(한국정보보호진흥원 2009, 88-101). 독일은 행정부처에서 생산되는 공적정보를 직무 상의 비밀로 간주하고, 비공개를 원칙으로 하는 관청비밀주의가 관습법상 또는 판례법상으로 인정되어 왔다(홍강훈 2012, 270). 이는 중세시대부터 절대군주가 국정을 공개하지

4) 게마인데는 독일의 행정구역 단위 중 최소단위로 수장이나 지방의회 등의 자치 제도가 있는 것을 뜻한다. 또는 행정구역 뿐만아니라 교구, 시민단체, 조합 등을 일컫기도 한다(위키백과, 검색일자:2019.07.15.)

않고 비밀리에 운영하던 전통에서 기인한 것이며, 이것은 나치시대의 전체주의적 통제와 결부된 비밀주의에 이르기까지 계속되었다. 따라서 행정부처의 정보에 대한 접근은 상당히 오랜 기간 동안 부정적인 시각이 지배적이었다. 이러한 배경 속에서 정보 접근을 허용하는 정보자유법의 제정은 기존의 기록의 공개에 관한 근본적인 전환을 의미하는 것이라고 할 수 있었다. 2017년에 개정된 연방기록물관리법도 정보자유법의 내용을 반영하여 법제화 하였다.

3) 연방기록보존소

연방기록보존소(Bundesarchiv)의 역사는 1919년에 세워진 '제국기록보존소(Reichsarchiv)'로부터 시작된다. 제1차 대전 이후, 주요 군사기관이 해체되면서 이들 기관이 보유하던 문서를 처리하기 위해 설립되었으며, 1867년 이후의 독일 제국의 공문서, 특히 제1차 세계대전의 군 관계 문서를 정리하고, 독일 제국의 역사를 연구하는 임무를 가졌다. 제2차 세계대전 중 폭격으로 건물이 전소되면서 많은 양의 군문서가 소실되었으며, 이후 중앙문서고인 중앙기록보존소(Deutsche Zentralarchiv)가 설립됨으로 그 명맥을 유지하게 되었다. 1949년 독일의 분단으로 동독의 포츠담에 위치했던 중앙기록보존소는 그대로 동독의 소유가 되었으며, 이후 그 명칭을 '국립중앙기록보존소(Zentrales Staatsarchiv)'로 변경하였다. 한편, 서독의 역사가와 아키비스트들은 분단 이후인 1949년부터 생산되는 연방정부의 기록관리 필요성 문제를 논하기 시작했다. 이에 중앙기록보존소를 대신할 새로운 문서고로 1952년 코블렌츠에 연방기록보존소를 설립하였다(국가기록원 2005, 229-235).

4) 기록물의 생산과 등록소제도

연방기록물관리법은 역사적 가치를 가지는 영구보존기록물만을 그 대상

으로 한다. 따라서 연방부처의 문서 생산과 관련된 조항은 없다. 대신에 문서의 생산과 연방부처 내에서의 관리에 대해서는 연방 내부부(BMI)에서 제정한 「연방부처의 문서작성 및 관리지침(Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien, 이하 RegR)」을 따로 두고 있다. 연방 내부부의 홈페이지에서는 RegR의 제정 목적을 문서의 적절하고 경제적인 작성 및 관리를 보장하기 위함이며, 종이문서는 물론 전자문서의 프로세스에도 적용됨을 밝히고 있다⁵⁾. 또한 RegR 제2조에서는 “행정부의 업무활동은 서면의 원칙에 기초한다”라고 명시하고 있고 있는데, 이를 통해 연방정부의 업무는 문서주의 원칙하에 행해지고 있음을 알 수 있다(행정안전부 2009, 49).

연방부처에서 문서가 생산되면 오래 전부터 사용하고 있는 분류시스템(Aktenplan)에 따라 문서가 등록된다. 이 분류시스템은 조직·안건 등에 따른 주제 단위뿐만 아니라, 상위그룹에서 하위그룹에 이르는 5단계의 구조를 가진다. 등록된 문서는 행정조직 단위별 문서번호(Aktenzeichen)를 가지고 파일디렉토리(Aktenverzeichnis)에 등록된다. 이러한 과정은 등록부서라는 곳에서 독립적으로 이루어지고 있는데, 이를 등록소제도(Registratur System)라고 한다. 등록부서에는 이러한 문서관리업무를 위해 특별한 교육을 받은 행정공무원으로서 등록관리인(Registrator)이 존재하며, 이들에 의해 문서등록의 전 과정이 이루어진다(노명환, 조민지, 이정연 2013, 170; RegR 12,14,19조; RegR 부록2).

독일은 우리나라와 다르게 문서의 보존기간(Aufbewahrungsfrist)을 책정함에 있어서 문서의 작성 시가 아닌 해당 관련 업무가 종결된 이후에 보존기간을 정하고 있다(RegR 제19조). 연방기록보존소가 2007년도에 발표한 ‘문서관리보존기간의 기능 및 사용(Funktion und Nutzen von Aufbewahrungsfristen in der Schriftgutverwaltung)’⁶⁾에 대한 가이드라인에 따르면, 보존기간은 최초

5) <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/registraturrichtlinie.html>

의 행정적 목적으로 작성된 문서에 대해 영구기록물로서 결정될 것인지 아닌지에 대한 평가가 내려지기까지의 기간을 의미한다.

RegR의 지침에는 각 연방부처의 기록물 이관과 관련한 규정이 언급되어 있다. RegR 제5조와 19조에서는 “각 연방부처는 업무상 더 이상 필요하지 않는 문서를 가능한 빨리 중간기록보존소로 제출해야 한다”라고 명시함으로써 연방기록보존소의 이관에 대한 의무를 규정하고 있다. 중간기록보존소의 이관 시기는 문서를 생산한 각 연방부처에서 처리시간 및 경제적 효율성에 근거하여 자율적으로 정할 수 있다(행정안전부 2009, 49). 연방부처는 문서 이관 시 이관목록과 보관서명을 추가하여 중간기록보존소로 이관하고, 개별 문서에 대한 정보는 연방기록보존소의 데이터베이스에 저장한다.⁷⁾

5) 중간기록보존소

독일의 기록관리제도를 이해하기 위해서는 중간기록보존소(Zwischenarchiv)의 이해가 필요하다. 각 연방부처에서 생산되는 문서는 업무상으로 더 이상 필요로 하지 않는 비현용 문서를 중간기록보존소 또는 디지털중간기록보존소로 이관해야 한다(BArchG 제8조). 중간기록보존소는 1960년대에 연방 행정기관의 증가로 기록물의 양이 급증하자 일선 행정부처의 기록물 보존 공간 및 관리인력 등의 현실적인 문제를 해결하고자 최초로 설립되었다. 현재 독일의 중간기록보존소는 코블렌츠와 베를린 두 곳과 국방부의 단독적인 군사중간기록보존소를 포함하여 총 세 곳이 운영되고 있다.

최근 연방기록보존소는 디지털환경에 부합하기 위해 디지털중간기록보존소(digitales Zwischenarchiv, DZAB)를 운영하고 있으며, 이는 연방부처에서 생산되는 전자문서의 장기보존 전략 중의 하나이다⁸⁾. 디지털중간기록보

6) http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/Anbieten/sgv-aufbewfwr-funktion-und-nutzen-von-aufbewahrungsfristen-vortrag-anette-meiburg-nov-2007.pdf?__blob=publicationFile

7) <http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Artikel/Anbieten/Behoerden/Zwischenarchive/analoges-zwischenarchiv.html>

존소의 운영은 연방고용청의 IT 하우스의 ‘멀티-테넌트(multi-tenant)스토리지’ 솔루션 방식을 취하고 있다. 이는 여러 사용자가 함께 사용하는 클라우드 컴퓨팅 기술요소 중의 하나이다.⁹⁾

4. 연방기록물관리법령 분석

1) 법령의 구조

독일 연방기록물관리법의 원래 제명은 「연방기록물의 보존 및 이용에 관한 법률」로 총 19조항으로 구성된다. 제명에서 명시하는 바와 같이 동법의 적용범위는 연방기록보존소의 관리 하에 있는 영구기록물만을 대상으로 하고 있으며, 주로 기록물의 보존과 이용에 관한 내용이 주를 이루고 있다. 주요법령 내용을 살펴보면, 제1조에서는 법률에 사용되는 용어의 정의, 제2조와 3조에서는 연방기록보존소의 조직과 임무에 대해 명시하고 있다. 제4조는 동독과 서독의 통일 이후, 동독의 정당 및 대중 조직에서 생산된 기록물에 대한 관리 근거가 규정되어 있어, 분단 통합이후의 독일 기록관리제도를 엿볼 수 있다. 제5조에서 16조까지는 연방기록물의 관리 및 보존과 관련한 조항으로 이들의 분석을 통해 연방기록물로의 이관 및 활용, 열람 서비스에 관한 제도를 알 수 있다. 제17조는 필름아카이브에 관한 조항, 제18조는 행정위반 사항, 제19조는 법정 승인 사항으로 구성된다(〈표 1〉 참조).

8) <http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Artikel/Anbieten/Behoerden/Zwischenarchive/digitales-zwischenarchiv.html>

9) 디지털중간기록보존소는 두 개의 미러데이터센터를 통해 고가용성을 실현하는 IT서비스 제공업체에 의해서 운영된다. IT제공업체는 비영리업체로 디지털중간기록보존소를 사용하는 기관에는 비용이 청구된다. 이러한 작업은 연방정부의 IT프레임워크의 개념을 적용하고 있으며, 디지털중간기록보존소의 운영 역시 연방정부의 IT프레임워크 개념의 하위 프로젝트 6번에서 규정하고 있다. <http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Artikel/Anbieten/Behoerden/Zwischenarchive/digitales-zwischenarchiv.html>

〈표 1〉 연방기록물관리법 (Bundesarchivgesetz, BArchG) 조항 및 조항내용 요약

「연방기록물관리법」의 조항 구성
§1. 정의(Begriffsbestimmungen)
§2. 연방기록보존소의 조직(Organisation des Bundesarchivs)
§3. 연방기록보존소의 임무(Aufgaben des Bundesarchivs)
§3a. 특별업무의 위임(Wahrnehmung besonderer Aufgaben)
§4. “독일민주공화국의 정당과 대중조직 아카이브 재단”(Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR)
§5. 문서의 목록제출과 이관(Anbietung und Abgabe von Unterlagen)
§6. 비밀유지, 파괴 또는 삭제의 대상이 되는 문서의 목록제출과 이관(Anbietung und Abgabe von Unterlagen, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs- oder Löschungspflicht unterliegen)
§7. 주 또는 시립아카이브로의 문서의 목록제출과 이관(Anbietung und Abgabe von Unterlagen an Landes- oder Kommunalarchive)
§8. 중간기록보존소 & 디지털중간기록보존소(Zwischenarchiv und digitales Zwischenarchiv)
§9. 매각금지(Veräußerungsverbot)
§10. 연방기록물의 이용(Nutzung von Archivgut des Bundes)
§11. 비공개유기기간(Schutzfristen)
§12. 비공개유기기간의 단축 및 연장 (Verkürzungen und Verlängerungen der Schutzfristen)
§13. 제한 및 거부 사유(Einschränkungs- und Versagungsgründe)
§14. 관계자의 권리(Rechte der Betroffenen)
§15. 문서제출기관의 연방기록물 이용(Nutzung von Archivgut des Bundes durch die abgebenden Stellen)
§16. 비공개유기기간 만료 전에 연방기록물의 사본을 복제하여 전송하는 행위(Übermittlung von Vervielfältigungen von Archivgut des Bundes vor Ablauf der Schutzfristen)
§17. 독일영화에 대한 의무 등록(Pflichtregistrierung für deutsche Kinofilme)
§18. 행정 위반(Bußgeldvorschriften)
§19. 법정 승인(Verordnungsermächtigung)

독일의 법령에 비해, 우리나라 「공공기록물관리법」은 좀 더 세분화된 조항으로 구성되어 있는데, 규정의 내용에 따라 12개의 장(Chapter)으로 총 53개의 조항과 6개의 부칙을 따로 두고 있다. 여기에는 제2장 기록물관리기관에 관한 규정 및 제4장 기록물의 생산에 관한 규정, 제 10장의 민간기록물 등의 수집·관리에 관한 규정을 포함하고 있어 독일의 연방기록물관리법보다 법률의 적용 범위도 훨씬 포괄적일뿐만 아니라 법령이 규제하는 기록물 대상 역시 생산단계의 문서부터 포함하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 독일 연방기관의 문서 생산은 RegR에 의거하여 생산·관리되다가 업무적으로 문서의 활용성이 사라지게 되면 중간기록보존소로 문서들을 이관하게 되며, 이때부터 연방기록물관리법의 적용을 받는 체계이다. 즉, 우리나라와는 달리 문서의 생산 및 관리에 대하여는 기록관리 최고기관인 연방기록보존소는 가급적 개입하지 않는 구조로 운영되고 있으며, 이관된 기록물에 대해서만 연방기록보존소에서 통제하고 관리하고 있다(노명환, 조민지, 이정연 2013, 199).

2) 기록물의 개념 및 정의

「연방기록물관리법」 제1조는 법령 해석의 기초가 되는 11개의 용어를 정의하고 있다. 전체적으로 법령의 각 조항은 ‘기록물(Archivgut)’과 ‘문서들(Unterlagen)’의 용어를 구분하여 사용하고 있는데, 제1조에서 명시하는 ‘기록’과 관련한 4개의 용어는 <표 2>와 같다.

<표 2> 독일 「연방기록물관리법」 제1조 정의 중 기록과 관련한 용어 정의

§1. 정의(Begriffsbestimmungen)	
2.	연방기록물(Archivgut des Bundes): 보존기간이 만료된 이후, 연방기록보존소에 영구히 보관된 가치있는 문서; 연방의 중간기록보존소에 보관된 문서 중 보존기간이 만료되었지만 보존가치가 확실히 규정되지 않은 문서의 경우에는 연방의 기록물로 다뤄진다.
9.	문서들(Unterlagen): 저장되는 형식에 관계없는 모든 종류의 기록
10.	지속적 가치를 지니는 문서들(Unterlagen von bleibendem Wert): 영구적인 가치를 지닌 문서란 다음과 같은 기록을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> a) 정치적, 법률적, 경제적, 사회적 또는 문화적 내용 때문에 중요한 의미를 가지는 문서들 <ul style="list-style-type: none"> aa) 역사와 현재, 그리고 미래적 발전과 관련한 이해 및 연구를 위한 문서들 bb) 시민들의 정당한 흥미(관심)을 보호하기 위한 문서들 cc) 입법, 수행중인 권한 혹은 판결(재판)을 위한 문서들 b) 법규 혹은 협정에 따라 영구적으로 보관되어야 하는 문서들
11.	연방 중간기록보존소의 기록물(Zwischenarchivgut des Bundes): 연방기록보존소가 보존기간 만료 전에 잠정적으로(미리) 이관된 문서이며, 중간기록보존소 또는 디지털 중간기록보존소에 보관된 문서를 말한다.

먼저 '2. 연방기록물(Archivgut des Bundes)'은 "중간기록보존소에서 보존 기간이 만료된 후, 평가의 과정을 거쳐 온전히 영구적인 가치를 인정받은 기록물"을 말하며, 본 법령의 대상이 된다.

'9. 문서들(Unterlagen)'은 "저장되는 형식에 관계없는 모든 종류의 기록"이라고 정의하고 있는데, 여기에서 말하는 모든 종류의 기록에는 예를 들면, 전자파일, 전자메일, 전문적인 데이터 등도 포함된다¹⁰⁾. 이 두 개의 용어 정의는 독일의 기록물에 대한 전통적 개념을 설명해주고 있다. 독일은 '기록물(Archivgut)'과 '등록물(Registraturgut)'을 전혀 별개의 의미로 사용하고 있는데, 업무활동으로 인해 생산되는 문서를 작성된 순간부터 기록물로 보지 않고, 평가의 작업을 거친 후 영구보존이 결정된 문서들만을 기록물로 정의하고 있다(김정하 2007, 31-33). 따라서 '문서들(Unterlagen)'은 아직 기록물의 지위를 획득하지 못한 문서의 집합체를 말하는 것으로 기록물의 수집범위를 명시하는 조항인 제3조 및 연방기록보존소로의 이관을 규정하고 있는 제5조 등의 조항을 기술할 때에는 'Archivgut(기록물)'라는 용어가 사용되지 않고, 대신에 'Unterlagen(문서)'를 사용하고 있다.

'10. 지속적인 가치를 지니는 문서들(Unterlagen von bleibendem Wert: Unterlagen)'은 독일 연방기록보존소에서 추구하는 가치평가의 기준을 대변하고 있는 용어이다. 정의에 열거된 영구기록물 가치의 기준에 따라 '문서들(Unterlagen)'은 '연방기록물(Archivgut des Bundes)'로써의 지위를 획득하게 된다.

'11. 연방 중간기록보존소의 기록물(Zwischenarchivgut des Bundes)'의 용어도 역시 '연방기록물(Archivgut des Bundes)'과는 구별되는 용어이다. 중간기록보존소는 연방기록보존소의 산하기관이며, 이에 연방기록보존소의 관할 하에 있지만, 아직 보존기간이 만료되지 않은 기록물로, 최종적으로 연방기록보존소로 이관되지 않은 기록물을 말한다. 정리하면, 독일의 기록

10) <http://www.bundesarchiv.de/DE/Navigation/Anbieten/Behoerden/Digitale-Archivierung/digitale-archivierung.html>

물 개념은 작성된 순간의 ‘문서들(Unterlagen)’을 ‘기록물 (Archivgut)’로 간주하기 보다는 역사와 문화적으로 지속적인 가치를 지니고 영구기록물로 평가되었을 때에 비로소 ‘기록물(Archivgut)’로 정의될 수 있다(김정하 2008, 25-27).

우리나라 공공기록물관리법 제3조에도 법령의 입법 해석을 위한 5개의 용어가 정의되어 있다. 이중 ‘기록물’의 정의는 “공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물”로 정의하고 있다. 기본적으로 기록물을 바라보는 개념에 대한 차이는 존재하지만, 이를 배제하더라도 우리나라의 기록물에 대한 정의는 독일의 정의와 비교해 보았을 때, 기록물이 가지는 내부적 가치 속성보다는 외형적인 기록매체의 유형을 의미하고 있다.

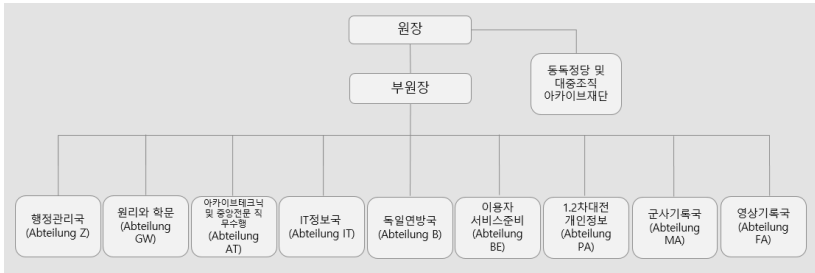
3) 연방기록보존소의 조직

「연방기록물관리법」 제2조에 명시된 바와 같이 연방기록보존소는 ‘연방 문화 및 미디어 정책 담당 부처(Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, BKM)’의 산하기관이다. 독일 연방의 최고행정기관은 총 8개로 조직되는데, 연방 문화 및 미디어 정책 담당 부처는 그 중 하나이다(정재각, 심익섭, 이승철 2013, 118). 따라서 내각의 부서가 아닌 총리실 소속으로 문화 및 미디어 관련 업무를 담당하고 있다. 해당 부처의 주요 임무로는 문화 관련 시설과 국가적으로 의미 있는 문화 프로젝트 후원, 예술과 문화의 지속적 발전과 개선 지원 등을 담당하고 있는데, 연방기록보존소 이외의 산하기관으로는 동유럽에서의 독일인 문화와 역사를 위한 연방연구소, 독일연방하원 문화와 미디어 위원회, 독일의 문화 연구위원회, 연방문화재단 등이 있다(한국인터넷진흥원 2012, 12).

연방기록보존소의 조직은 총 9개의 국과 연방기록보존소로부터 비독립

적인 <동독정당 및 대중조직 아카이브 재단>으로 구성되어 있다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 독일연방기록보존소 조직도



※출처 : 독일연방기록보존소홈페이지(organization plan.pdf)

이들 부서의 업무기능을 살펴보면, ‘원리와 학문부서(Grundsatz und Wissenschaft, Abteilung GW)¹¹⁾’는 기록관리를 위한 전략적 플랜 및 아카이브 원리와 원칙에 관련한 일을 담당하고 있는데, 여기에는 기록물의 평가 및 학문적인 역사적 연구 등의 업무가 있다. ‘아카이브테크닉 및 중앙전문 직무 수행(Archivtechnik und zentrale fachliche Dienstleistungen, Abteilung AT)’은 기록물 보관에 관한 테크닉 및 방법, 복원과 관련한 업무를 담당하고 있으며, ‘이용자서비스 준비 부서(Bereitstellung, Abteilung BE)’는 기록물의 이용 및 이용자를 위한 서비스의 전반적인 내용을 담당하고 있다. ‘제 1·2차 세계대전 개인정보 부서(Personenbezogene Auskünfte zum Ersten und Zweiten Weltkrieg, Abteilung PA)’는 연방기록보존소에 주어진 특별임무를 수행하는 부서로 <독일 전사자 및 포로정보실 (Deutschen Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der

11) 기존 선행연구에서는 ‘제도보존학술국’ 또는 ‘전문표준국’으로 번역되어 소개된 바 있으나, 본 연구에서는 부서의 기능 이해를 위해 독일 원어를 그대로 번역하였다.

ehemaligen deutschen Wehrmacht)에 대한 업무를 수행하고 있다. 여기서 2018년 11월 1일의 조직 개편으로 인해 ‘이용자서비스 준비 부서’로 편입된 ‘동독기록국(Abteilung DDR)’을 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다.

독일은 제국기록보존소의 설립이후에도 역사적 상황에 따라 시기별로 대응하며 분원 및 분소 개념의 기록보존소를 구성하였는데, 1995년에는 베를린-리히터펠데에 동독기록국을 신설하였다. 이는 분단의 상황에서 생산된 동독의 기록물을 시대적 유산으로 인식하고, 체계적으로 수집·관리하기 위한 정책으로 보인다. 이후 이곳에서는 소련의 점령시대의 임시당국과 동독의 중앙 국가기관의 기록물을 관리하고 있으며, 1992년 조직된 <SAPMO 재단>의 도서를 함께 관리하고 있다. 주요 소장 기록물로는 국가지휘의 최고 상위 기관의 의회 기록물과 동독의 내각에 종속된 조직의 기록물 등이 있다. 동독의 국가 방위·국경수비대의 기록물은 프라이부르크의 군사기록보존소에 보존되어 있으며, 동독에서 생산한 포스터, 사진, 음성과 관련한 디지털 기록물은 연방기록보존소의 독일연방국에서 관리하고 있다(국가기록원 2005, 238-242). ‘동독기록국(Abteilung DDR)’, 그리고 <SAPMO 재단>은 베를린 분원에 위치하면서 그 어느 곳보다 가장 활발한 이용자 서비스를 수행하고 있다. 이에 연방기록보존소는 그동안 ‘동독기록국’의 주된 업무가 기록물의 활용에 있었기 때문에, 이용자를 위한 일관성 있는 서비스를 위해 ‘이용자서비스 준비 부서’로 편입하였음을 밝히고 있다.¹²⁾

현재 독일 연방기록보존소는 <표 3>과 같이 기록물을 주제별·유형별로 분담하여 보존하고 있다.

12) <https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Meldungen/20181105-neue-abteilungsstruktur.html>

〈표 3〉 독일 연방기록보존소 조직 및 업무분담체계

과	소재지	분담 업무
코블렌츠 본원	연방기록보존소의 본원	-독일 연방기록물에 관한 모든 사항을 지휘 -인사, 관리, 기록관리에 관한 중심적인 역할을 수행 -소장기록물: 1949년 이후 서독연방공화국과 관련된 기록물
베를린-리히터펠데	분원	-코블렌츠 본원의 3개 업무를 일부 수행
베를린-빌머스도르프	영화기록보존소 (BArch-FA)	-1990년 연방기록보존소와 동독의 국립영상기록원이 통합 -독일영화의 중앙아카이브 역할 담당 -독일 영화진흥법에 따라 독일영화상과 단편영화상 수상자, 또는 연방정부로부터 제작지원을 받은 모든 영화사본을 수집
프라이부르크	군사기록 (BArch-MA) 군사중간기록보존소	-동독의 국가 방위·국경수비부의 기록 -군대 및 전쟁에 관련된 자료를 수집하고 연구 -국방부의 문서를 임시로 소장하는 중간기록보존소의 기능 수행
바이로이트 (Bayreuth)	전쟁피해배상 기록서고	-1988년 1월에 통과된 전쟁피해배상에 관한 자료수집에 관한 법률에 따라 제2차 세계대전 후 전쟁배상에 관련된 자료를 수집하고 보존 -2차대전 말 독일 동부지역으로부터 피난과 추방에 관계된 자료를 수집하고 있으며, 이와 연관된 추방 또는 강제이주지역에서의 재산 피해액, 추방 조치 이전 독일 제국 동부 및 그 주변지역의 사회문화적 상태와 생활상 등과 관련한 기록물을 관할
루드비히스부르크 (Ludwigsburg)	분원/나치범죄규명 본부	-1966년 전국의 주법무부들이 공동으로 나치규명을 위한 자료센터를 건립하였고, 이후 나치범죄자의 재판에 필요한 자료를 수집하여 소장. 이후 2000년 1월부터 연방기록보존소의 소속이 되었으며, 나치범죄의 처벌을 위해 더 이상 필요하지 않는 문서들을 인계받아 대중에 공개하는 목적으로 설립 -주 정부와 연방정부의 합의 하에 이곳에 보관중인 자료 및 수집품은 모두 연방기록물관리법에 의거하여 처리됨
리슈타트	독일 자유화 운동 기념관	-1849년 프랑크푸르트 국민회의를 위한 마지막 무장봉기를 일으켰던 바덴 병사들이 패배, 항복하고 재판을 받은 곳으로, 이 사건의 의미를 인정받아 기념관 소재지로 선정 -1974년 당시 연방대통령 구스타프 하이네만의 발의를 통해 설립

장크트 아우구스틴 (St. Augustin-Hangelar)	중간기록 보존소	-코를렌츠 위치 -1971년 정부기록물을 최종적으로 연방기록보존소에 이관하기전에 임시로 보관함
달비츠-호페가르텐 (Hoppegarten)	중간기록 보존소	-베를린 위치 -1990년 베를린소재의 연방행정기구를 위한 중간기록 보존소

※출처: 국가기록원 2005, 244-247 재구성

4) 연방기록보존소의 임무

독일 「연방기록물관리법」 제3조 (1)항은 연방기록보존소의 임무를 명시하고 있다. 연방기록보존소의 임무는 “연방의 기록물을 안전하게 보존하고, 이용 가능하도록 만들며, 이를 통해 학술적으로 활용하도록 하게 하는 것” 이라고 명시하고 있는데, 특히 학술적 활용을 위한 보존 책임을 강조하고 있다. 또한 “개인 또는 공익의 보호를 유지한 접근을 보장해야 하며, 이는 디지털화 및 인터넷상의 공공 접근을 가능하게 함으로써 실현된다”라고 대중 접근을 명시함으로써 디지털데이터 보존의 책임성을 밝히고 있다. 동조 (2)항 문장2에서는 “연방기록보존소는 문서제출기관과 합의하여 기록물의 영구적인 가치를 결정한다”라고 명시함으로써 연방기록보존소의 임무를 규정하고 있다. 법령 전반에 연방기록물의 수집범위와 관련한 조항은 따로 있지는 않으나, 본 조항을 살펴보면, 연방기록보존소의 수집범위를 알 수 있다. 지속적 가치평가의 대상이 되는 문서로는 연방정부의 문서를 비롯하여 독일제국(1495~1806)과 독일연방(1815~1866)의 문서, 제2차 세계대전 이후 독일이 영국, 미국, 프랑스, 소련의 4개 연합국에 점령 하에 있었던 시기의 문서, 독일민주공화국의 문서, 독일사회주의 통일당의 문서 및 이 당과 관련된 조직의 문서, 이외의 다른 정당의 문서로 그 수집 범위를 구체적으로 명시하고 있는 특징이 있다(표 4) 참조).

〈표 4〉 제3조 연방기록보존소의 임무 관련 조항 내용

§3. 연방기록보존소의 임무 (Aufgaben des Bundesarchivs)

- (1) 연방기록보존소의 임무는 연방의 기록물을 안전하게 보존하고, 이용 가능하도록 하며, 학술적으로 활용하도록 하는 것이다. 또한 개인 또는 공익의 보호를 유지하면서 연방기록물에 대한 접근을 보장한다. 이는 디지털화 및 인터넷상의 공공적 접근을 가능하게 함으로써 실현된다.
- (2) 연방기록보존소는 기록물의 영구적 가치가 확인되었을 때, 다음과 같은 기관의 문서를 연방기록물로서 보존한다.
1. 연방공공기관의 문서
 2. 독일제국(1495~1806년)과 독일연방(1815~1866년)의 문서
 3. 점령시대의 문서¹³⁾
 4. 독일민주공화국 기관의 문서
 5. 독일 민주공화국의 사회주의 통일당의 문서, 이 당과 연결된 조직 및 법인의 문서 및 대중단체의 문서
 6. 독일민주공화국의 다른 정당들의 문서 그리고 이 당들과 연결된 조직 및 법인의 문서

연방기록보존소는 기록물의 영구적인 가치를 문서제출기관과 협의하여 결정한다.

- (3) 연방기록보존소는 제1조(8)항에 언급된 공공기관 이외의 기록물뿐만 아니라 비 공공기관 및 개인기록물이 기증에 의해 제공되고, 보존 가치가 규정되었을 경우에는 연방정부의 기록물로서 획득하거나 인수받을 수 있다.

연방기록보존소는 개인기록 및 독일의 각 주정부에서 생산되거나 수집되는 기록물은 수집하지 않는다. 다만, 제3조 (3)항에서 규정하는 바와 같이, 민간기록 및 연방정부 이외의 기록물이 영구기록물로서의 지속적인 가치를 지닌 것으로 평가되었을 경우에는 기증의 방식으로 수집되고 있다. 이는 연방체제하에 독립적으로 운영되고 있는 주립기록보존소의 기록물도 서로의 협의에 의해 국가의 중요한 기록물로서 수집하고 보존할 수 있는 근거가 된다.

13) 1945년부터 1949년 사이에 존속하였던 점령군의 행정기관에서 생산한 문서를 말한다

5) 특별업무의 위임

「연방기록물관리법」 제3a조와 제4조는 독일의 기록관리 역사를 반영하는 조항으로 우리나라 및 다른 나라의 기록관리법령에서는 찾아볼 수 없는 특별한 조항이라고 할 수 있다.

이중 제3a조에는 ‘특별업무에 대한 위임’을 명시한 조항이다. 연방정부는 기본법에 의거하여 다른 법률에서 명시하고 있는 업무 중에 연방기록보존소 또는 독일역사의 연구에 실질적으로 관련된 업무를 연방기록보존소에 위임할 수 있다.¹⁴⁾ 이에 근거하여 연방기록보존소는 현재는 해체된 <독일 전사자 및 포로정보실(Deutschen Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen deutschen Wehrmacht, 이하 WAsSt)>의 업무를 위임받아 수행하고 있다. WAsSt는 1929년 제네바 협약 77조에 의거하여 해외전쟁에서 전사했거나 실종된 사람들을 추적하여 가족들에게 소식을 알리는 업무를 수행하기 위해 처음 만들어졌다. 이후 제2차 대전의 독일 패전 이후에도 계속 존재해 오다 1951년 9월에 연방정부와 베를린 주와의 행정협정으로 베를린 주의 기관이 되었다. 기관의 임무는 독일군의 포로들 가운데 수용 중 사망한 이들에 대한 실종군인과 민간인들의 자료를 정리하는 일을 주로 하였으며, 전쟁 전후의 군사, 준군사 단체의 기록을 인수하는 업무를 하였다. 1990년에는 포츠담에 있는 군사기록보존소와 동독중앙기록보존소로부터 기록을 인수했다. 이 문서들 중에는 제2차 세계대전 시 독일군 복무기록, 급여명세서, 전사자 증명서, 독일에 수용된 외국 포로기록, 제 1, 2차 세계 대전 묘지 기록카드, 상훈 기록 등이 포함되어 있다. 연방기록물관리법보존소는 WAsSt에서 수행하던 전사자 및 실종자의 신원확인, 포로수용기간 증명, 사망자의 묘지 위치, 상훈 발급 여부 등의 정보 제공 업무를 수행하고 있다. 독일에서는 사회보장제도 아래 포로를

14) 「연방기록물관리법」(2005.09.05. BGBl. I S. 2722.) 제7조.

비롯해 전쟁피해자나 기타 공동체를 위해 특별히 희생한 사람들에 대해서는 사회부조나 여타의 사회복지행정에 비해 더 폭넓은 보호조치를 제도화하고 있다(국방부 2010, 25-26). 따라서 국가의 지원대상자로서의 자격 조건을 확인하는 일은 독일 국민에게는 중요한 일이 아닐 수 없다. 연방정부의 WASt업무 위임은 연방기록보존소로 하여금 기록물 활용을 통해 국가 및 사회적 기능 수행을 가능하게 하고 있다.

6) <독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브 재단>의 기록물관리

「연방기록물관리법」 제4조는 <독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브 재단, 이하 SAPMO 재단>에 관한 조항으로 통일이후의 독일이 동독에 대한 기록물을 역사적 사료로써 수집·관리하기 위한 노력을 엿볼 수 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 제4조 <SAPMO 재단> 관련 조항 및 내용

§4. 독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브 재단
(1) <독일민주공화국 정당과 대중조직 아카이브 재단>은 연방기록보존소 내 공법에 의거한 비독립적인 재단이다.
(2) 재단의 임무는 제3조(2)항 5번과 6번에 의거하여 기관의 문서들을 연방기록물로서 이관받고, 기록물의 이용과 보존을 위한 영구보존 기반을 확보하는 업무를 수행한다. 특히 독일 및 국제 노동운동과 관련된 도서관 자료에도 적용된다. 제3조(1)항 문장2를 준용한다.
(3) 제11조 (1)항에서 언급된 연방기록물의 비공개유기기간은 재단의 기록물에는 적용되지 않는다.
(4) 재단의 조직, 임무 및 자산에 대한 세부사항은 문화 및 미디어에 책임있는 고등연방당국에 의해 규제된다.

<SAPMO 재단>은 제 4조 (1)항에서 명시하는 바와 같이 기관의 형태가 재단이면서도 연방기록보존소로부터 비독립적인 지위를 가진다. 따라서 재단에서 관리되는 영구기록물들은 연방기록보존소로 이관하지 않고, 원래의

소유자나 그들의 적법한 승계자들과의 내부 협력을 통해 이루어지고 있다. 재단 설립 이후, 동독의 정당과 대중조직들은 각기 소유하고 있던 기록물과 도서관의 소장 자료들을 소유권의 변경없이 이전하였다. <SAPMO 재단> 운영의 특징은 아카이브와 도서관의 소유자들과 연방기록보존소로 대표되는 연방 사이에 의무적인 통합규정인 ‘이전협정’을 체결한다는 점이다(통일부 2014, 47).

동조 (2)항에는 <SAPMO 재단>의 임무를 명시하고 있다. 재단은 국가적 과제의 수행과 관련된 한도 내에서 독일 사회주의통일당의 문서와 당과 결합되어 있는 조직과 법인 및 독일 민주공화국의 문서 등을 연방의 기록물로 인계받고 기록물의 이용과 보존을 위한 업무를 수행해야 한다고 언급하고 있다. 특히 (3)항에는 재단의 기록물 이용에 대한 예외규정을 두고 있는데, <SAPMO 재단>의 기록물은 일반적으로 연방기록물에 적용되는 비공개 의무기간이 적용되지 않는다. 이 조항은 분단의 과거사 청산 및 학술적 활용을 용이하게 하기 위한 기반이 되는 조항이라고 할 수 있다. 물론 다른 연방기록물과 마찬가지로 개인정보에 대한 보호는 의무화하고 있다. 재단의 소장 기록물로는 동독의 정당, 노조, 대중조직과 관련된 기록물이 있으며, 특히 동독중앙기록보존소의 소장 기록물인 정치국 회의록, 동독 서기장실의 공문서, 서기국과 중앙위원회 문서 등이 포함되어 있어 그 중요도가 크다는 평가를 받고 있다(국가기록원 2015a, 121-122).

7) 연방기록물의 이관

「연방기록물관리법」 제5조에서 8조까지는 연방기록보존소로의 목록제출과 이관(Anbietung und Abgabe)과 관련한 조항으로 구성되어 있다. 제5조 (1)항에서는 공공업무를 수행하기 위해 더 이상 필요하지 않는 문서는 문서 생산 후 30년 이내에 연방기록보존소로 제출되어야 한다고 명시함으로써 기록물의 이관에 대한 의무를 규정을 하고 있다. 연방부처에서 중간기록보

존소로의 이관은 2개의 목록제출을 통하여 이루어지는데 앞서 언급한 각 연방부처의 등록소제도와 관련이 있다. 각 연방부처의 등록소(Registratur)에서는 가능한 빨리 업무적 활용으로 더 이상 활용가치가 소멸된 문서들에 대해 선별목록(Aussonderungsverzeichnis)를 작성하여 중간기록보존소에 문서를 이관할 것을 제안(Anbietung)한다. 이때 선별목록은 문서의 보존기간과는 관련이 없이 행정적 활용가치만을 기준으로 한다. 선별목록을 확인한 연방기록보존소는 목록을 확인하고 연방부처에서 연방기록보존소로 제출해야 할 이관목록(Abgabeverzeichnis)을 다시 연방부처의 등록소로 송부한다. 등록소에서는 수령한 이관목록에 의거하여 준현용기록물의 이관업무를 수행한다. 중간기록보존소로 이관 후, 연방기록보존소의 평가과정을 거쳐 영구적 가치가 있는 문서들은 보존기간이 만료되면 연방기록보존소로 최종 이관된다. 영구적 가치가 없는 기록물로 평가된 기록물 역시 중간기록보존소로 이관되는데, 이 경우에는 보존기간이 만료되면 중간기록보존소에서 폐기가 가능하다. 이때 기록물의 폐기는 사전에 생산기관과의 의견을 반영한 기록물 폐기목록을 기준으로 한다(RegR 부록 6). 영구보존가치도 없고, 보존기간이 이미 경과한 문서에 대해서는 연방기록보존소의 승인 하에 등록소에서 폐기가 가능하다(BArchG 제5조(2)항; Bundesarchiv-Form 2015, 20-37).

동법 제7조에서는 연방부처의 기록물일지라도 주립 또는 시립기록보존소에 문서를 이관할 수 있는 예외 규정을 명시하고 있다. 조항을 살펴보면, “연방의 공공기관은 그들의 하위기관이 생산한 문서 중, 이 법의 범위에 포함되지 않는 문서들을 연방기록보존소의 제안으로 관할 상위 연방기관의 승인과 함께 관할 주 또는 시립기록보존소로 목록을 제출하고 이관해야 한다”라고 명시하고 있다. 이는 연방부처의 하위기관으로써 연방기록물법의 이관 의무에서 배제되어 있는 기록물이라 할지라도 문서의 이관 의무를 부여할 수 있는 조항으로 작용할 수 있다.

중간기록보존소에 대한 조항은 제8조에서 다루어지고 있다. 제8조 (2)항에는 중간기록보존소의 임무를 명시하고 있는데 “중간기록보존소의 책임은

문서를 보호하고 연방정부의 기록물로 이관이 될 때까지의 보관이며, 이를 위해 문서를 보호하고 보존하는데 필요한 기술 및 조직적 조치에 한정된다.”라고 규정하고 있다. 또한 중간기록보존소의 평가 업무는 제3조 (2)항에서 언급하는 수집범위에 해당되는 기록물을 대상으로 하고 있음을 명시하고 있다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 제8조 중간기록보존소와 디지털중간기록보존소 관련 조항 및 내용

§8. 중간기록보존소와 디지털중간기록보존소
(1) 연방기록보존소는 연방당국과 헌법기관의 비전자문서의 보관을 위하여 중간기록보존소를 운영한다. 또한 모든 연방 행정기관의 전자문서를 위한 디지털중간기록보존소를 유지한다.
(2) 연방기록보존소는 연방 공공기관의 문서를 제출한 기관 또는 그들의 법적 및 기능적 후계자의 위임을 받아 중간기록보존소의 기록물을 보존한다. 중간기록보존소의 책임은 연방기록물로서 이관될 때까지 문서들을 안전하게 보존하기 위한 기술적 및 조직적 조치에 국한된다. 연방기록보존소를 통한 연방 중간기록보존소의 기록물 평가는 제3조 (2)항의 문장 2에 따라 허용되며, 제5조 (5)항의 규정을 준용한다.
(3) 전자문서를 디지털중간기록보존소에 전송하기 위해서는 연방 정부의 구속력 있는 표준을 적용해야 한다. 만약 연방관리표준의 전송 형식 및 데이터 형식에 부합하지 않는 경우에는 발행 공공기관과의 합의에 의하여 그 형식을 결정한다.

정리해보면, 중간기록보존소로의 이관 제도는 영구기록물을 보존기간 만료 전에 중간기록보존소로 이관함으로써 보존기간 만료 전부터 아카이브 번호 부여 및 최적화 된 보존환경에서 전문적으로 관리되는 이점을 지닌다(Bundesarchiv-Forum 2015). 중간기록보존소는 보존기간이 장기간인 비현용 문서를 인수함으로써 각 연방부처의 기록관리 부담을 덜어주는 역할을 하고 있다.

8) 연방기록물의 이용 및 공개

독일 연방기록물의 이용 및 공개와 관련한 조항은 제10조에서 16조까지

규정하고 있으며, 2006년도에 제정된 「정보자유법」과 관련이 있다. 특히, 연방 기록물 이용에 관해서는 제10조의 ‘연방기록물의 사용(Nutzung von Archivgut des Bundes)’이라는 제목으로, 제15조의 ‘문서제출기관의 연방기록물 사용(Nutzung von Archivgut des Bundes durch die abgebenden Stellen)’이라는 제목으로 기록물의 이용주체를 구분하는 특징을 가진다.

법령 제10조 (1)항에서는 “모든 사람(Jedermann)은 이 법률의 규정에 따라 필요시에 연방의 기록물을 이용할 권리가 있다.”라고 명시하고 있는데, 여기서 ‘모든 사람’이란 내국인과 외국인 및 법인을 포함한다(〈표 7〉 참조). 또한 연방기록물로 이관되기 전에 정보자유법에 의한 청구권이 이미 존재한 경우에는 연방기록물관리법의 영향을 받지 않고 있는데, 예를 들면, 구 동독 비밀경찰이 수집하거나 작성한 슈타지 문서의 경우에는 오로지 「슈타지문서관리법」에 의한 적용을 받고 있다(한국정보보호진흥원 2009, 120; 행정안전부 2017, 38; 홍강훈 2012, 273-274).

「연방기록물관리법」 제10조 (2)항에는 “연방기록물의 이용은 공공의 이익보호와 이해관계자의 정당한 이해를 보호하는 것을 조건으로 하거나 이를 위해 기록물의 이용을 취소할 수 있는 권한을 부여받을 수 있다”라고 규정하고 있다. 이는 정보자유법에서 명시하는 정보공개의 예외적 비공개 사유의 조항과 관련이 있다. 독일 정보자유법은 공적 정보의 공개원칙을 채택하고 있다. 따라서 연방의 행정청, 그 밖의 연방기관이나 연방시설이 보유하고 있는 모든 공적 정보는 원칙적으로 정보공개 대상이 된다. 그러나 동법 제3조에서는 특별한 공적 정보에 대한 공개의 제한, 제4조에서는 국가기관의 결정과정에 영향을 미치는 정보에 대한 제한, 제5조에서는 개인과 관련된 정보의 공개 제한, 제6조에서는 지적재산 및 영업비밀에 대한 공개 제한 등 정보공개 원칙에 대한 예외를 상세하고 광범위하게 규정하고 있는 특징이 있으며, 관계된 조항에 해당되는 기록물에 대해서는 정보공개 청구권이 인정되지 않는다. 따라서 이러한 사유에 해당되는 경우, 연방행정청은 정보를 공개할 수 없다. 정보공개 상의 예외 사항의 규정은 비공

개대상정보를 구체화하고 명확하게 만드는 장점을 가지고 있다(한국정보보호진흥원 2009, 128-142; 서정범 2015, 42-68).

〈표 7〉 제10조 연방기록물의 이용 관련 조항 및 내용

§10. 연방기록물의 이용(Nutzung von Archivgut des Bundes)
(1) 이 법에 따라 모든사람은 연방이 모든 기록물을 이용할 권리가 있다. 문서 사용에 관한 타 법률 및 개인 출처의 영구기록물소유자를 위한 특별한 협정은 이법의 영향을 받지 않는다.
(2) 연방기록물의 이용은 공공의 이익 보호와 이해관계자의 정당한 이해를 보호하는 것을 조건으로 하거나 이를 위해 사용을 취소할 수 있는 권한을 부여받을 수 있다.
(3) 기록물의 사용에 있어 신청자가 특정 유형의 사용을 요구하는 경우, 다른 유형의 사용은 타당한 용도에 의해 결정될 수 있다.

연방기록물의 공개는 「연방기록물관리법」 제11조에서 규정하고 있다(〈표 8〉 참조). 제11조 (1)항에 의하면 “연방기록물은 법에 의해 달리 규정되지 않는 한, 연방기록물에 대한 비공개 의무기간은 문서작성으로부터 30년으로 한다”라고 명시되어 있다. 개인정보를 포함한 기록물의 공개에 대하여는 동조 제(2)항에서 좀 더 자세히 다루고 있는데, 규정에 의하면, 개인정보를 포함한 연방기록물은 비공개 의무기간의 만료 이후, 해당 개인의 사망 후, 최소 10년 이후에 기록물을 공개하고 있다. 또한 이와 관련하여 개인의 사망 연도가 불확실한 경우나 이를 밝히는데 과도한 비용이 예상되는 경우에는 비공개 의무기간을 당사자 출생 후 100년으로 종결할 수 있다. 만일 출생일이 불확실할 경우에는 비공개 의무기간의 만료일은 문서가 작성된 후 60년으로 규정하고 있다.

비밀유지를 필요로 하는 기록물 공개에 관해서는 그 규정을 따로 두고 있는데, 제6조에서 규정된 비밀유지의 의무가 있는 기록물은 문서가 생산된 60년 이후에 공개할 수 있다(BArchG 제11조 (3)항). 동조 (5)항에서는 비공개 의무기간 적용의 예외 규정을 명시하고 있는데 여기에는 두 가지의 경우가 해당된다. 하나는 생산당시에 이미 공개를 목적으로 작성된 문서이

거나, 다른 하나는 연방기록보존소로 이관되기 전에 정보자유법에 따라 정보에 대한 접근을 이미 허용한 문서에는 비공개유기기간을 적용하지 않는다. 우리나라의 기록물 공개여부 관련 조항과 비교해 보면, 「공공기록물관리법」 제35조 ③항에는 “비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 지나면 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다.”라고 명시되어 있다. 두 법령을 비교해 보면, 독일과 한국 모두 문서생산 후 30년이후에는 공개를 원칙으로 하고 있으며, 다만 독일의 경우 정보공개법과 연관된 내용을 기록물 이용과 관련된 조항에서도 다시 한 번 언급함으로써 여타의 다른 조항에 비하여 비교적 자세히 서술하고 있는 특징을 가진다.

〈표 8〉 제11조 비공개유기기간 관련 조항 및 내용

§11. 비공개유기기간(Schutzfristen)
(1) 법에 의해 달리 규정되지 않는한, 연방기록물에 대한 일반적인 비공개유기기간은 문서생산 시작으로부터 30년으로 한다.
(2) 한명 혹은 여러 명의 자연인과 관련된 연방기록물은 제(1)항에 의거하여 비공개유기기간이 만료된 후, 연방기록물의 사용목적 혹은 내용에 따라 자연인 사망 후 최소 10년 이후에 이용될 수 있다. 사망연도가 불확실하거나 그것을 밝히는데 과도한 비용이 소요되는 경우, 비공개유기기간은 당사자의 출생 후 100년 후로 종결된다. 출생일이 불확실하거나 그것을 위한 과도한 비용이 들어가는 경우, 비공개유기기간 만료일은 문서가 작성된 후 60년이다.
(3) 연방기록물 중 제6조 (1)항 문장1 및 (4)항에 따라 비밀유지가 있는 문서들로 구성되어 있는 경우에는 문서가 생산 후 60년 이후에 이용할 수 있다.
(4) 제(2)항에 따른 비공개유기기간은 당사자의 사생활 보호에 영향이 있지 않는 한, 공직자의 직무 수행과 관련된 연방기록물 및 현대사 관련 자료에는 적용되지 않는다.
(5) 제(1)항에서 (3)항의 비공개유기기간은 다음의 연방기록물에는 적용되지 않는다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 생산당시 이미 공개목적으로 작성된 문서 2. 연방기록보존소로 이관되기 전에 정보자유법에 따라 정보에 대한 접근 권한을 이미 허용한 문서

2017년 개정된 「연방기록물관리법」의 조항 중 가장 중요한 변경 조항은 바로 제11조 (2)항으로 개인정보를 포함한 기록물의 비공개유기기간 변경

이다. 법령 개정 이전에는 개인정보를 포함한 기록물에 대한 비공개유기기간이 당사자의 사망 후 30년 이후에 공개가 가능하였다면, 개정된 법령에서는 비공개유기기간의 만료 후, 해당 당사자의 사망 후 최소 10년 이후의 사용으로 그 기간이 단축되었다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 제11조 비공개유기기간 단축과 관련한 변경 전·후 조항 비교

변경 전	변경 후
<p>§5 (2) 자연인에 관련된 연방기록물은 그 당사자가 사망한 지 30년이 지나면 제3자에게도 이용을 허가할 수 있다. 그 사망연도가 불확실하거나 그것을 밝히는 데 과도한 비용이 들 경우, 그 비공개유기기간은 그 당사자의 출생 후 110년으로 종결된다.</p>	<p>§11 (2). 자연인과 관련된 연방기록물은 비공개유기기간의 만료 후, 해당 개인의 사망 후 최소 10년 이후에 사용될 수 있다. 사망연도가 불확실하거나 그것을 밝히는 데 과도한 비용이 소요되는 경우, 그 기간은 당사자의 출생 후 100년 후로 종결된다. 출생일이 불확실하거나 그것을 위해 과도한 비용이 들어가는 경우, 비공개유기기간의 만료일은 문서가 작성된 후 60년이다.</p> <p>§11 (3). 연방기록물 중 제6조에 따라 비밀유지의무가 있는 기록물은 문서작성 후 60년 이후에 이용할 수 있다.</p>

제12조는 비공개유기기간의 단축 및 연장에 관한 조항이다. 연방기록물은 당사자의 동의가 있을 경우, 비공개유기기간이 단축될 수 있다. 비록 당사자의 동의가 없더라도 학술적인 연구목적을 위해, 혹은 정당한 이해관계를 위하여 기록물의 이용이 불가피할 경우, 다시 말하면 다른 사람이나 기관의 이익이 매우 중요하여 당사자의 합법적 이익 보호에 대한 제한이 적절한 조치들을 통해 이루어 질수 있다면(특히, 이름을 지운 익명의 복사본 제공) 비공개유기기간을 단축할 수 있다(BArchG 제12조(2)항). 연방기록물이 공공기관에 의해 생산된 경우에는 비공개유기기간의 단축은 기관의 동의를 필요로 한다. 그러나 이에 대한 동의는 생산기관과 사전 합의에 의해 불필요할 수도 있다(BArchG 제12조 (4)항).

연방기록보존소로 문서를 이관한 기관의 기록물 이용에 대하여는 「연방 기록물관리법」 제15조에서 그 규정을 따로 두고 있다. 제15조 (1)항에 의하면 “문서를 발행한 기관과 그 법적 승계자는 본인의 업무와 관계하여 언제든지 연방기록보존소의 기록물을 비용의 부담없이 자유롭게 접근할 수 있다”고 명시함으로써 문서를 생산한 기관은 해당기관의 기록물 열람에 있어 자유로운 열람권이 따로 주어지고 있다. 이때 문서를 이관한 기관은 이관 후 문서의 접근권한을 따로 설정할 수 있다.¹⁵⁾ 이는 연방부처의 기록물에 대한 기관 내 제 3자 접근 통제 기능을 수행할 수 있는 이점이 있다. 또한 문서의 비공개 의무기간이 만료하기 전에 정보공개를 통한 열람 청구 시에는 기록물의 실물이 연방기록보존소 산하기관인 중간기록보존소에 있더라도 해당 기관의 승인을 필요로 한다. 이는 「정보자유법」 제7조 (1)항에서도 “정보공개청구에 대하여는 요망되는 정보에 대한 처분권을 갖는 관청이 관할권을 갖는다”라고 명시하고 있다. 보존기간이 만료되기 전까지의 기록물은 여전히 행정적 가치가 유효하다. 따라서 언제든지 생산기관의 업무 참고나 활용을 위해 문서가 가지는 원래의 질서를 흐트리지 않고 보관한다.¹⁶⁾

9) 독일 필름아카이빙

독일에서 생산되는 영화필름은 법령에서 정하는 기준에 따라 의무적으로 등록되고 있다. 「연방기록물관리법」 제17조 (1)항에는 독일 영화제작자의 영화필름 납본의무를 규정하고 있다. 또한 제1조 정의에서도 독일 영화에 대한 정의 및 관리의 대상이 되는 영화의 범위를 따로 명시하고 있다(〈표 10〉 참조).

15) zwarch-allginf-aufgaben-zwArch-september2017.pdf http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/Anbieten/zwarch-allginf-aufgaben-zwArch-september2017.pdf?__blob=publicationFile

16) zwarch-allginf-aufgaben-zwArch-september2017.pdf http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/Anbieten/zwarch-allginf-aufgaben-zwArch-september2017.pdf?__blob=publicationFile

〈표 10〉 제1조의 영화와 관련된 용어 정의

§1. 정의(Begriffsbestimmungen) : 영화관련 용어

§1. 4번. 독일영화(deutsche Kinofilme): 독일영화에 대한 범주(독일영화는 제작자의 거주지가 독일이어야 하거나, 혹은 공동제작영화일 경우에는 제작자 중 한명은 독일에 거주지가 있어야 한다)

§1. 6번. 영화(Kinofilme):

- a) 영화관에서 공개적인 상영을 위한 것으로 확정되거나, 국내 혹은 국제적으로 의 미가 있는 페스티벌 및 수상식에서 공개적으로 상영되는 영화

1930년대에 영화산업이 발달한 유럽에서는 영화(film)의 소멸에 대한 위기의식이 대두되면서 필름아카이빙(Film Archiving)과 시네마테크(Cinémathèque)¹⁷⁾의 개념이 도입되기 시작했다. 이에 각 나라의 상황과 영화 문화에 따라 다양한 방식의 필름아카이빙을 위한 시도가 진행되었다. 독일에서도 1935년 히틀러(Adolf Hitler)의 주도로 ‘독일 민중계몽선전부 (Das Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda: RMVP)’가 제국기록보존소 내에 ‘제국 필름아카이브’를 설치하였다. 이후 제1차 세계대전을 거치면서 영화는 주로 정치적인 목적을 위한 커뮤니케이션 수단으로써의 기능을 수행하면서 본격적으로 필름 아카이브가 발전하기 시작하였다. 1938년에는 프랑스, 독일, 영국, 미국을 주축으로 하는 ‘국제필름아카이브연맹(이하, FIFA)¹⁸⁾’이 결성되었다. FIFA는 창립 당시부터 “영화를 상업적 목적에 이용하는 모든 기관을 배제한다”는 기본 원칙을 수립하였는데, 이 원칙은 FIFA의 기본철학으로써 지금까지도 저작권과 관련된 기본 윤리 강령이 되고 있다. 독일의 필름아카이빙은 역사적 전개과정에 따라 발전하였는데, 필름 자체를 독립적인

- 17) 시네마테크란 영화관련 자료를 보존하고, 이를 일반인들에게 공개하여 그 자료의 가치를 공유하기 위해 설립된 곳으로 특히 영화의 예술적 가치를 중요시하는 유럽의 선진국에서 발달했다. 영화자료보관소 또는 영화 박물관의 개념이지만, 그보다 시네마테크는 극장형태를 갖추면서 주로 고전 영화 또는 예술 영화를 정기적으로 상영하는데 더 중점을 두었다(위키백과 검색일자: 2019.06.01.)
- 18) 1938년 결정된 FIFA(국제필름아카이브연맹)는 영화유산의 가치와 보존 및 활용의 중요성에 관한 최초의 국제적 논의를 진행시켰다. 이후 세계 각국의 영화 아카이빙의 활성화를 촉발시키는 계기로 작동했다(차민철 2014, 53).

자료가 아니라 문서의 보충적 자료로 인식하였다. 특히 전쟁기간 동안 독일의 필름자료들은 대부분 미군과 연합군에 의해 촬영된 것이었고, 이러한 자료들은 극영화보다는 전쟁과 관련된 군사, 행정문서에 대한 보완적 기능을 지닌 영상기록물의 보존을 기반으로 발전하였다. 연방기록보존소 역시 1954년 설립 직후, 연방필름아카이브(Filmarchiv)를 독립적으로 설립하고, 사진, 삽화, 포스터, 뼈라, 영화필름, 녹음테이프 등 문서 이외의 기록물들을 수집하기 시작했다(차민철 2014, 74, 309-316).

「연방기록물관리법」 제17조에서 규정하는 영화의 범위로는 국내 혹은 국제적으로 의미있는 영화제에서 수상한 수상작, 단편영화제 수상작, 연방정부로부터 영화기금법에 의해 제작 지원을 받은 영화를 말하며, 여기에 해당되는 영화의 필름은 영화개봉 이후 12개월 이내에 연방기록보존소에 그 사본을 제출해야 한다(BArchG 제17조 (1), (2)항). 상영시간이 79분 미만인 논픽션 영화 또는 59분미만의 아동대상 영화의 경우에는 제작된 영화가 공적자금에 의해 후원되었거나, 공공의 목적으로 제작되었을 경우, 혹은 수상작일 경우에만 등록한다(BArchG 제17조 (3)항). 또한 유일하게 「연방기록물관리법」 제18조인 행정위반의 조항에는 제17조와 관련된 영화필름에 대한 미등록 위반의 행정처분이 명시되어 있다. 의무등록대상의 영화필름을 데이터베이스에 등록하지 않았거나 12개월 이내에 등록하지 않았을 경우에는 최대 10,000유로의 벌금에 처해질 수 있다(BArchG 제18조(3)항). 영화필름의 의무등록 절차는 연방의회 의 동의를 거치지 않고 수립할 수 있다(BArchG 제19조).

10) 전자기록관리

2017년도에 개정된 연방기록물관리법은 기존에 반영되지 못했던 전자기록관리에 관한 규정을 명시하고 있다. 제5조 (3)항은 전자기록의 이관에 관한 조항으로 연방기록보존소로의 이관을 위해 연방부처와 연방기록보존소는 합의를 통하여 이관시기를 결정할 수 있다. 이때 전송방식 및 데이터의

형식은 연방정부에서 정한 표준을 기반으로 해야 한다고 규정하고 있다. 만일 해당 연방부처가 표준에 부합하지 않는 전자기록의 전송방식 및 데이터 형식을 사용하고 있는 경우에는 연방기록보존소와의 개별 합의를 통하여 형식을 따로 결정할 수 있다(BArchG 제5조(3)항). 이는 독일의 연방행정기관이 우리나라와 달리 표준화된 전자문서관리시스템을 사용하는 것이 의무가 아니며, 시스템의 사용에 대해서는 자율적으로 결정할 수 있는 것에 그 이유가 있다(국가기록원 2015b, 37). 또한 동 조항의 문장 3과 문장 4를 통해 전자기록 평가 및 이관 이후 사본의 폐기에 관하여도 규정하고 있다. 규정에 의하면, 전자기록 역시 지속적 가치에 의한 평가가 이루어져야 하며, 이후 연방기록보존소로 전자기록물을 이관한 해당 연방부처는 그 기록물의 사본을 삭제해야 한다고 규정하고 있다. 또한 전자기록물의 폐기와 관련하여 삭제의 증거를 메타데이터로 확보해야 함을 규정하고 있다(BArchG 제5조(3)항 문장 4). 제8조 (3)항에서는 디지털중간기록보존소와 관련하여 전자문서의 이관을 위해 구속력 있는 표준의 사용에 대한 조항을 다시 한번 언급하고 있다. 이 조항에서도 역시 표준에 적합하지 않은 전자기록의 이관에 대하여는 중간기록보존소와 연방부처의 합의에 의한 결정을 명시하고 있다.

연방기록물관리법의 전제적인 법조항이 일반적이고, 거시적으로 규정하고 있는 것에 비해 전자기록과 관련한 조항은 이관에 대한 전송방식 및 데이터 형식의 표준이용 권고, 이관 이후의 전자기록 파기, 파기 후 메타데이터의 보관 등 좀 더 구체적으로 조항을 기술하고 있는 특징이 있다.

5. 독일 기록관리법제의 특징

1) 과거사 기록의 체계적인 관리

독일의 기록관리제도는 과거사 관련 기록물을 특히 중요시 여기며, 체계

적으로 관리하고 있다. 연방기록물관리법은 연방기록보존소의 임무가 과거와 현재에 대한 연구와 이해를 위해 영구적 가치를 지닌 기록물을 보관하고 학술적으로 이용하는데 있다고 하였다. 특히, 과거사와 관련한 기록물에 대해서는 그 의미를 크게 부여하고, 보존뿐만 아니라 과거사 청산을 위해 적극적으로 이용되기 위한 법령을 마련하고 있었다. 이를 다시 정리해 보면 아래와 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 「슈타지문서처리법」의 제정이다. 통일 후 독일은 과거사 청산과 관련된 슈타지 문서를 연방기록보존소의 관할로 귀속시키지 않고, 독립적인 법안을 발의하였다. 이는 슈타지 문서가 연방기록보존소의 기록물로 귀속된다면, 연방기록물관리법에서 규정하고 있는 비공개 의무기한의 적용을 배제할 수 없었기 때문이었다. 통일 직후 전반적인 법령이 재정비되지 않은 상태에서 슈타지 문서를 무조건 연방기록보존소의 기록물로 편입시키기 보다는 슈타지 문서의 공개를 통해 과거사를 청산하고자 하는데 목표를 두었다. 따라서 슈타지문서는 연방기록물관리법이 아닌 슈타지문서처리법에 의해 기록물의 공개가 가능해짐에 따라 과거 청산을 위해 공헌하는 기록물이 되고 있다.

둘째, 연방기록보존소 산하의 <SAPMO 재단>의 설립이다. 통일 이후, 동독과 서독의 기록보존소 통합과정에서 동독의 공공기관 기록물은 연방기록물관리법의 관할 하에 놓이게 되었다. 하지만 사회주의통일당의 문서들은 정당의 특성상 국가적 업무기능에서 생산된 기록물임에도 불구하고, 공공기관의 기록물로 승인되지 못하였다. 이러한 과정에서 설립된 <SAPMO 재단>은 기존의 법령을 훼손하지 않으면서 과거 동독의 정당과 관련한 기록물을 연방기록물로 포섭시켰으며, 재단의 관리감독과 예산 운용을 관여하는 지원 형태로 기록관리를 수행하고 있다(국가기록원 2014, 84). <SAPMO 재단>의 기록물 역시 연방기록물의 일반적인 원칙인 비공개 의무기한을 적용받지 않는다. 이러한 점은 1949년에서 1990년까지 동독의 역사와 독일 통일 연구의 학문적 거점이 되었다. 기록관리의 시급성을 인지한 <SAPMO

재단)의 설립과 법령의 제정은 독일 통일의 과정 속에서 자칫 각지로 흩어져 소멸 및 방치로 나타날 수 있는 문제점 등을 조기에 방지할 수 있었으며, 체계적인 수집관리를 통해 효율적으로 활용될 수 있는 기틀을 이루었다. 이러한 독일의 체계적인 과거사 기록물의 관리는 정부와 민간차원에서 단편적, 혹은 부분적으로 이루어지고 있는 우리나라의 수집 및 관리 체계에 시사점을 줄 수 있다(통일부 2014, 3).

셋째, 과거사 기록물관리를 통한 연방기록보존소의 국가·사회적 기능 수행이다. 연방정부는 기본법에 의거하여 연방의 업무를 위임할 수 있다. 연방기록보존소와 직접적으로나 물질적으로 관련이 있거나 또는 연방기록보존소의 기록물을 통해 독일의 역사 연구와 관련이 있는 경우에는 연방기록보존소가 중심이 되어 해당 업무를 수행하고 있다. 연방기록보존소가 위임받아 수행하고 있는 <독일 전사자 및 포로정보실>의 업무는 기록물의 증거적 가치에 대한 중요성을 확인시켜줄 뿐만 아니라 독일의 탈나치화 과거청산 업무를 수행함으로써 국가의 공익적 임무를 수행하고 있다.

넷째, 연방기록보존소의 조직 구성이다. 동독과 서독의 통일 과정에서 연방기록보존소는 '동독기록국'을 따로 두고 기록물을 수집·관리하였다. 연방기록물관리법에 명시한 바와 같이 독일은 기록물을 수집하는데 있어 시대사별 수집 범위를 명확히 하고 있었다. 따라서 동독기록물의 이관 및 이를 위한 수집, 이용자 서비스를 위하여 조직 내 '동독기록국' 부서를 하나의 개별 부서로 조직하고, 기록물을 서비스하였다.

다섯째, 과거사 기록물의 공개여부이다. '슈타지문서' 및 <SAPMO 재단>의 기록물 모두 연방기록물관리법에서 정한 '비공개의무기한'을 적용받지 않는다. 또한 법령 안에 다양한 규제의 범위와 예외사항, 개인정보 보호의 의무를 구체적으로 명시하고 있다. 이는 단순히 과거사 기록물을 관리함에 있어 역사적 사료로서의 보존에 치중하지 않고, 기록물의 적극적 이용을 통해 과거사를 청산하고자 하는 의지를 엿볼 수 있다.

2) 중간기록보존소를 통한 기록관리

독일 기록관리제도에서 중간기록보존소의 기능은 중요하다. 연방부처에서 더 이상 업무의 참조로 활용되지 않는 문서는 연방기록물관리법에 의해 중간기록보존소로 이관된다. 즉, 연방기록물은 문서작성 직후부터 생산기관, 중간기록보존소, 연방기록보존소로 그 보관 장소를 이동하며 관리된다. 이를 우리나라 공공기록의 전통적 기록관리 주기와 비교해 보면, 독일의 중간기록보존소는 우리나라 각급 기관에 있는 기록관과 견주어 볼 수 있다. 하지만 준현용 단계의 기록물관리에 있어서 독일과 우리나라는 큰 차이점을 보인다.

첫째, 중간기록보존소의 소속 문제이다. 독일의 중간기록보존소는 「연방기록물관리법」 제2조에서 명시하는 바와 같이 기록관리의 최고 기관인 연방기록보존소의 산하 기관이다. 이는 독일이 연방기록보존소와 주립 또는 시립기록보존소를 독립적이고 분권적으로 운영하는 것과는 대조적으로 연방부처의 기록물은 중앙집권적으로 관리하고 있음을 대변하고 있다. 이 소속에 관한 문제는 기록물을 관리하는 행위의 주체에도 영향을 끼친다. 생산기관에서는 등록소 제도에 의해 각 연방부처 소속의 공무원인 문서등록인에 의해 관리되다가 중간기록보존소로의 이관 후에는 연방기록보존소의 전문 아키비스트에 의해 관리된다. 독일의 경우, 기록보존소가 학술활동 기관으로서의 역할을 수행하기 때문에 전문아키비스트는 역사적 보존가치가 있는 기록물을 선별 할 수 있는 사회적 정치적 책임성이 강조되고 있으며, 기록수집과 재분류 등에서 상당한 재량권과 권리를 보장받고 있다(이상민 1998, 121). 반면 우리나라의 경우, 생산부서에서 기록관으로 이관업무가 진행되더라도 기록관은 외향적으로도 그 보관 장소가 각급의 기관 내부에 존재할 뿐만 아니라, 기록관리전문요원 역시 해당 기관의 소속 직원인 점이 다르다고 할 수 있다.

둘째, 독일의 영구기록물은 보존기간이 만료되기 전에 연방기록보존소의

관할 하에 관리된다는 점이다. 연방부처와 연방기록보존소의 이관업무는 두 기관의 합의를 통하여 선별목록과 이관목록의 제출을 통하여 수행된다. 우리나라의 경우, 각급 기관의 기록관에서도 기록물의 영구적인 가치를 평가하고 국가기록원으로 기록물을 이관한다. 하지만 여기에 해당되는 기록물들은 이미 보존기간이 30년 이상을 초과한 기록물로 구성된다. 따라서 독일의 영구기록물관리제도는 우리나라 보다 한 단계 먼저 기록물관리 최고기관의 관할 하에 놓이는 구조로 볼 수 있다. 중간기록보존소의 기록물들은 여전히 준현용 가치를 가지는 보존기간이 만료되지 않는 문서들로 조직되는데, 이러한 점은 중간기록보존소의 기록물이 소유권과 관리권으로 이원화되어 관리된다는 것을 의미한다. 이관된 기록물의 관리는 연방기록보존소에 있지만, 보존기간이 만료되기 전까지 문서의 소유권은 여전히 생산기관에 있다. 기록물 소유권의 문제는 기록물의 열람 및 폐기와 관련이 있다. 정리하면, 중간기록보존소의 기록물은 소유권과 관리권으로 이원화되어 관리되다가 보존기간이 만료하는 시점에서 그 소유권이 연방기록보존소로 완전히 귀속되는 체계이다. 관리권과 소유권이 모두 연방기록보존소에 있는 기록물은 영구기록물이 되기 위한 최종 평가 작업을 수행하게 되는데 이때는 생산기관을 배제하고 연방기록보존소에 의해 독립적으로 이루어진다. 반면 우리나라 기록관의 경우, 해당 기록물에 대한 소유권과 관리권이 모두 생산기관에 있다. 소유권의 이전은 문서작성 시 부여되었던 보존기간에 의거하여 보존기간이 30년 이상으로 초과되었을 때에 영구기록물관리기관으로 이관된다(행정안전부 2009, 49-51).

셋째, 영구기록물의 평가기준이다. 중간기록보존소의 임무는 준현용 가치가 소멸된 문서로부터 역사적 가치를 판단하여 연방기록보존소로 이관하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 영구기록물로의 평가를 위한 시점은 우리나라와 차이가 있다. 우리나라의 경우, 문서 생산시의 보존기간이 영구기록물 평가를 위해 1차적인 기준이 되므로 그 가치 평가는 생산기관의 행정적 가치에 초점이 맞춰져 있다. 왜냐하면 보존기간은 당대의 행정사안에

다른 중요도를 대변하기 때문이다. 반면 독일의 경우, 보존기간 만료 전에 충분한 시간을 갖고 역사적, 사회적 관점의 가치 판단을 기준으로 하고 있다(국가기록원 2005, 258). 또한 법령안에 영구기록물의 가치 평가를 학술적 활용으로 분명히 밝힘으로써 이를 바탕으로 한 평가의 정책을 구체적으로 명시하는 특징이 있다.

독일 중간기록보존소 제도의 원래 취지는 독일 행정기구 및 기록물의 생산량 증가에 따른 일선 기관의 보존공간의 확보, 관리 인력의 충원의 문제 해결에 대한 대책으로 시작되었으나(국가기록원 2005, 255-257) 현재 시점에서 그 기능은 기록물이 가지는 역사적, 문화적 가치를 선별하여 진정한 기록물의 지위를 획득하기 위한 경첩적인 기능을 수행하고 있다. 이 제도로 연방부처는 자주 열람하지 않는 문서를 보관하는데 드는 보관비용을 감소할 수 있을 뿐만 아니라 연방기록보존소의 입장에서라도 보관기록에 대한 분류를 좀 더 일찍 실행할 수 있는 장점을 가질 수 있다(행정안전부 2009, 50).

최근에는 디지털중간기록보존소의 등장으로 이제 독일의 중간기록보존소는 물리적인 중간 보관장소의 개념을 떠나 영구기록물의 선별을 위한 논리적 장소가 되었다.

3) 주제별 · 유형별 보존 분담 체계

독일의 기록보존소는 코블렌츠 본원을 포함하여 총 9개의 분원 및 지소의 형태로 관리되고 있다. 이 중 장크트 아우구스틴과 달비츠-호페가르텐의 2개의 중간기록보존소는 연방부처의 준현용 기록물을 인수하기 위해 연방부처들과의 기록물 이관 거리를 염두 해 두고 설립되었다. 기록보존소들은 연방기록보존소의 시기별 필요에 따라 대응하면서 자연스럽게 시대별 기록물을 소장하게 되었는데, 기록물 유형별로는 베를린-빌머스도르프(영화기록보존소)와 프라이브르크 기록보존소(군사기록보존소)가 있으며, 바이로이트(전쟁피해배상 기록서고), 루드비히스부르크(나치범죄규명본부), 라

슈타트(독일자유화운동 기념관)는 주제별 유형으로 구분할 수 있다. 특히 주제별 유형의 기록보존소의 경우, 독일의 역사적 배경으로 인해 시대사의 성격을 가지고 있는 특징이 있다.

이들 기록보존소는 기록물 보존 분담의 체계 하에 각각의 소장 기록물을 활용하여 특화된 컬렉션을 구축하고, 지역 사회와의 유기적인 네트워크를 구축하고 있다. 또한 연방기록보존소의 웹페이지에도 각 기록보존소의 특화된 컬렉션이 연계되어 서비스되고 있다.

6. 나가며

본 연구는 영구기록물의 관리와 이용에 중심을 두고 있는 독일 「연방기록물관리법」의 분석을 통해 독일의 기록관리제도를 이해하고자 하였다. 특히 독일이 분단과 통일을 경험한 국가로서 통일이후의 기록관리를 유지하는데 있어 우리나라에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지에 주목하였다. 이를 위해 먼저 독일 기록관리의 역사적 배경을 살펴보았으며, 독일의 행정체계를 바탕으로 한 연방기록물 생산제도, 연방기록보존소 및 연방기록물법의 개요에 대해 알아보았다. 그 다음으로 영구기록물 관리를 위한 「연방기록물관리법」의 각 조항 내용을 분석함으로써 독일의 기록관리법제의 특징을 도출하였다.

연구결과, 독일은 과거사와 관련한 기록물을 철저히 관리하고 있었다. 과거사와 관련된 기록물은 일반 행정기관에서 생산되는 기록물과는 달리 역사적인 의미를 지님으로써 역사적 사료의 성격을 가지고 있다. 독일은 전통적으로 실증사학을 바탕으로 한 기록관리제도를 운영해 왔으며, 이에 따라 실증적으로나 역사적으로 논증할 수 있는 기록물을 수집하고 관리하는데 주력하고 있다. 특히 통일 이후 동독의 기록물을 역사적 사료로 인지하고, 이를 수집하기 위한 특별 재단의 설립과 기록물의 관리를 위한 단독

부서를 운영하였다. 이러한 독일의 기록관리법제는 독일의 근현대사 연구 및 연구를 위한 기록물 활용에 있어 중요한 근간이 되고 있으며, 향후 통일 시대를 맞이할 우리나라에도 기록관리체계를 준비하는데 있어 선례가 될 수 있다.

독일 「연방기록물관리법」은 지속적 가치를 지니는 영구기록물을 그 대상으로 한다. 따라서 우리나라와는 다르게 기록물의 생산에 관여하는 조항을 따로 두고 있지 않으며, 영구기록물관리의 이관 및 활용에 대한 내용을 주요 조항으로 구성하고 있었다. 따라서 주요 조항의 내용은 영구기록물이 되기 위한 기록물의 자세한 수집 범위, 영구기록물로서의 지위 확보를 위한 지속적 가치의 구체적 명시, 이를 위한 연방기록보존소의 이관 업무와 가치평가의 임무를 법령의 앞부분에 명시하고 있다. 이후 후반의 조항에서는 기록물의 이용에 관한 내용으로 대부분 구성되고 있는데, 특히 기록물의 이용 주체를 일반인과 문서를 생산한 생산기관으로 구분하고 있는 특징을 가지고 있다. 또한 기록물의 이용과 관련해서는 기록물의 ‘비공개유기기간’과 관련된 내용으로 구성하고, 기록물의 공개와 연관된 내용을 좀 더 구체적으로 명시한 점도 특징으로 볼 수 있다. 과거사 기록물의 활용에 있어서는 과거 청산을 위한 적극적 이용을 위해 법령에서 규정하는 비공개유기기간에 대한 예외규정을 두고 있는 특징을 가진다. 기록물의 관리적 측면에서는 중간기록보존소제도를 통하여 효율적인 공간의 활용을 도모하고 있으며, 연방기록보존소로 이관되기 전에 충분한 시간을 가지고 역사적, 사회적 관점의 가치 판단을 통해 평가가 이루어지고 있다.

우리나라의 공공기록물관리법 시행의 역사가 20여년이 되어 가고 있다. 하지만 그 시행의 모델을 북미의 기록관리 관점에 두고 있어 유럽의 기록 관리에 대한 연구가 다소 미흡하였었다. 그런 의미에서 독일의 「연방기록물관리법」의 법령을 분석하였으며, 영구기록물에 초점이 맞춰진 법령의 구조와 내용을 살펴보는 데 의미를 두었다. 특히 분단의 시대를 극복한 독일이 통일의 과정 속에서 마련하였던 기록관리의 통합 과정 및 조직의 구성,

과거사 관리를 통한 사회적 기능의 수행 등은 향후 통일을 준비하는 우리 나라에 청사진으로 제시될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 국가기록원. 2005. 『주요 외국의 기록관리 현황』. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 2014. 『과거사 기록의 체계적인 수집·관리 및 대국민 서비스 강화 방안 연구』. 대전: 국가기록원
- 국가기록원. 2015a. 『중앙 및 권역별 아카이브 분담체제』. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 2015b. 『해의 선진 기록정보서비스 및 발전방안에 관한 연구』. 대전: 국가 기록원.
- 국방부. 2010. 『주요 국가의 전쟁포로 정책 비교 연구』. 서울: 국방부
- 김유경. 1997. 특집 : 역사기록 보존, 어떻게 할 것인가 : 세계 각국의 사례와 비교하여 독일의 문서보존체제. 『역사비평』, 108-117.
- 김정하. 2000. 우리나라 기록물관리법의 기록관리학적 배경과 문제점. 『정신문화연구』, 205-238.
- 김정하. 2008. 기록물의 개념과 용어의 정의에 관한 연구. 『기록학연구』, 21, 3-40.
- 김현준. 2007. 독일의 '새로운' 문서열람권. 『영남법학』, 31-74.
- 김현진. 2006. 독일 기록관리 담론에서의 평가론. 『기록학연구』, 14, 325-358.
- 노경란, 박희영. 2014. 북미지역 기록관리체제에 관한 비교 연구. 『한국기록관리학회지』, 4(2), 164-191.
- 노명환. 2000. 독일 연방기록물보관소의 사료와 다매체 콘텐츠 개발. 『역사문화연구』, 16, 1-38.
- 노명환. 2006. 19세기 독일의 역사주의 실증사학과 기록관리제도의 정립: 랑케, 지벨 그리고 레만과 출처주의/원질서 원칙. 『기록학연구』, 14, 359-388.
- 노명환. 2009. 냉정시기 분단국에서 기록관리의 국가·사회적 역할: 독일연방공화국과 대한민국 아카이브 역사에 대한 비교를 중심으로. 『역사문화연구』, 32, 215-250.
- 노명환, 조민지, 이정연. 2013. 국정통치기록의 이관에 관한 국제 비교 미국, 독일, 프랑스의 비교를 중심으로. 『역사문화연구』, 48, 145-210.
- 송기호, 소매실. 2004. 유럽의 기록관리 제도 및 체계에 대한 연구 : 영국·프랑스·독일을 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 4(1), 117-147.
- 서정범. 2015. 정보공개법제에 관한 비교법적 연구 : 독일. 『한국법제연구원』. 세종: 법제연구원.

- 설문원. 2019. 기록이란 무엇인가? 활동의 고정적 재현물로서의 개념 탐구. 『기록학연구』, 59, 5-46.
- 설재영. 2013. 독일의 정보공개제도와 그 시사점. 『국가법연구』, 9(1), 161-188.
- 안영진. 2012. 독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰 : 구동독을 중심으로. 『국토지리학회지』, 19(1), 445-456.
- 이상민. 1998. 기록관리학과 아키비스트 교육훈련제도. 『기록보존』, 11, 109-141.
- 이원규. 2015. 『기록관리관련법령』. 서울: 선인.
- 정병기. 2019. 동독 개혁과 독일 통일: 위로부터의 개혁과 아래로부터의 개혁이 한반도 통일에 주는 시사점. 『대한정치학회』, 27(2), 1-21.
- 정재각, 심익섭, 이승철. 2013. 『독일의 행정과 공공정책』. 서울: 대영문화사.
- 조애란, 김민정, 윤은하. 2019. 미국 공공기록관리법(PRA)을 통한 기록관리 제도에 관한 연구: 연방과 주를 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 19(2), 213-241.
- 차민철. 2011. 영화유산의 개념, 가치, 보존과 활용의 중요성: 국제필름아카이브연맹(FIFA)과 프랑스, 독일 사례를 중심으로. 『영상문화』, 13, 41-85.
- 차민철. 2014. 영화 아카이빙(Film Archiving)의 역사, 기능, 그리고 잠재적 가능성 : FIAF(The International Federation of Film Archives)와 Original BigFour를 중심으로. 『인문사회과학연구』, 15(1), 295-328.
- 최승완. 1999. 구동독 국가안전부의 활동과 문서처리 현황. 『한국서양사연구회』, 23, 155-194.
- 통일부. 2014. 『통일사료 수집·관리체계 구축방안 연구』. 서울: 통일부(가톨릭대학교) 한국인터넷진흥원.
- 한국인터넷진흥원. 2012. 『독일 방송통신 정책 보고서』. 나주: 한국인터넷진흥원.
- 한국정보보호진흥원. 2009. 『공공부문의 개인정보활용·공개 및 보호에 관한 법제 연구 : 프랑스, 독일, 영국, 일본을 중심으로』. 1-437. 서울: 한국정보보호진흥원.
- 한해정. 2012. 19세기 후반 독일의 시기기록보존소와 그 역할 : 지방자치와의 관계를 중심으로. 『서양사론』, 115, 212-235.
- 행정안전부. 2009. 『사무관리제도 개선 및 발전방향 연구』. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. 2017. 『비공개 대상정보 재정비 등 정보공개제도의 합리적 개선 연구』. 세종: 행정안전부.
- 홍강훈. 2012. 독일 정보자유법을 통해 본 한국 정보공개법의 개선방안. 『헌법학연구』, 18(1), 267-302.
- Bundesarchivs. 2007. 『Funktion und Nutzen von Aufbewahrungsfristen in der Schriftgutverwaltung / Lecture Anette Meiburg, BArch (PDF, 40KB)』. Koblenz, Bundesarchivs.
- Bundesarchivs. 2015. 『Forum: Die Zwischenarchive des Bundesarchivs / Ausgabe 2015』. Koblenz.

〈관련법령〉

한국 「공공기록물관리에 관한 법률」(법률 제14613호)

독일 「슈타지문서처리법(Gesetz über die Sicherung und Nutzung der personenbezogenen Daten des ehemaligen Ministeriums für Staatsicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit)」

독일 「연방기록물의 보존 및 이용에 관한 법률(Bundesarchivgesetz, BArchG)」

독일 「연방데이터보호법(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)」

독일 「연방부처의 문서작성 및 관리지침(Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien)」

독일 「정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz, IFG)」

독일 「정보재활용법(Informationsweiterverwendungsgesetz, IWG)」

〈참고 사이트〉

독일 내무부. 2019. 검색일자: 2019.03.01. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/registraturrichtlinie.html>

독일연방기록보존소. 2019. 검색일자: 2019.02.16. <https://www.bundesarchiv.de/DE/>

독일 전자사 및 포로정보실(WASi). 2019. 검색일자: 2019.02.19. <https://www.dd-wast.de/de/startseite.html>

SAPMO 재단. 2019. 검색일자: 2019.04.01. <http://www.bundesarchiv.de/DE/Navigation/Meta/Ueber-uns/Organisation/Stiftung-Archiv-der-Parteien-und-Massenorganisationen-der-DDR-im-Bundesarchiv-SAPMO/stiftung-archiv-der-parteien-und-massenorganisationen-der-ddr-im-bundesarchiv-sapmo.html>