

## 방글라데시의 분쟁해결문화와 제도: Shalish전통과 현대적 확장

Dispute Resolution Culture and Institution in Bangladesh:  
Shalish Tradition and Modern Extensions

정용균\*

Yongkyun Chung

### 〈목 차〉

- I. 서론
- II. 방글라데시의 분쟁해결문화: Shalish전통
- III. 방글라데시의 분쟁해결제도: 현대적 확장
- IV. 함의
- V. 결론
- 참고문헌
- Abstract

**주제어** : 방글라데시, 분쟁해결문화, 분쟁해결제도, 샨리쉬, 마을법정, NGO

\* 국립강원대학교 경영대학 국제무역학과 교수, [ykchung@kangwon.ac.kr](mailto:ykchung@kangwon.ac.kr)

## I. 서론

방글라데시는 최근 부상하고 있는 남아시아 경제권의 하나이다. 방글라데시는 인구가 1억 6천만 명을 기록하고 있어, 노동력이 풍부한 한편, 인건비는 저렴해서<sup>1)</sup>, 해외직접투자 지역으로서의 잠재력이 크다고 하겠다. 더구나 거대 인도시장에 인접해 있어서 향후 우리 기업들이 남아시아시장 진출하는 데 있어서 교두보 역할을 할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다. 그러나 방글라데시에 진출해있는 우리 기업들은 생산직 근로자들의 높은 결근율과 잦은 이직률<sup>2)</sup>, 하르탈로 알려진 스트라이크<sup>3)</sup> 등으로 공장가동에 어려움을 겪고 있으며 법률규제로 어려움을 겪고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 성공적인 노사관리를 위해서도 방글라데시의 분쟁해결문화와 분쟁해결제도에 대한 연구가 필요한 시점에 와있다. 방글라데시의 분쟁해결 제도는 크게 보면 영국 식민시대 이후 내려온 공식적 사법제도와 오랜 시간에 걸쳐 뱅갈 지역에 내려온 샨리쉬(shalish) 계통의 분쟁해결제도로 구분된다.

공식적 사법제도와 샨리쉬 계통 분쟁해결제도 중에서 실제 농촌지역에서 작동하고 있는 것은 샨리쉬 계통의 분쟁해결제도이다. 왜냐하면 방글라데시 법원은 도시에 소재하고 있어서 활용하는데 따른 비용과 시간이 많이 소요되기 때문에<sup>5)</sup>, 농촌에 거주하는 방글라데시 국민들이 이용하기 쉽지 않기 때문이다. 20세기에 들어서는 샨리쉬는 전통적 형태의 샨리쉬와 지방정부가 운영하는 마을법정(village court), NGO가 운영하는 샨리쉬, 세 가지 형태로 분화하였다. 방글라데시 정부는 공식적 사법제도를 활용하기 어려운 농촌 주민들을 위하여, 외양으로는 사법제도의 모습을 갖추었으나 내용에 있어서는 비공식 분쟁해결 제도와 유사한 “마을법정” 제도를 도입하였다. 그러나 파트롱-클라이언트 관계<sup>6)</sup>가 뿌리 박혀 있는 서남아시아 문화에서 마을법정 판결에 마을의 유력자가 영향력을 행사하는 등

1) 현재 방글라데시의 임금 은 중국의 5분의 1, 인도의 3분의 1 수준으로 알려져 있으며, 섬유수출경쟁국인 베트남과 캄보디아 임금에 비해서도 절반수준에 불과하다. 이러한 이유로 깡 자라 등 선진국 섬유기업들의 공장이 위치해 있다. 한인수·엄금화, “방글라데시의 봉제업 희망으로의 험로”, 『아시아리뷰』, 서울대학교 아시아연구소 제6권 제1호, 2016, p.48.

2) 문형남, 「방글라데시 진출기업 인사관리 성공전략」, 노사발전재단, 2012, p.181.

3) 이양호, 「힌두·이슬람국가, 불평등의 정치경제학: 인도, 이란, 이라크, 파키스탄, 방글라데시를 중심으로」, 비엔앰북스, 2019. p.177.

4) 신진영·김찬완, “방글라데시 중소 중견기업 애로점과 공적개발원조 개선요구 분석”, 『질서경제저널』, 한국질서경제학회, 제19권 제3호, 2016, pp.75-95.

5) Alim, Abdul and Ali, O. Tariq, “NGO-Shalish and Justice-Seeking Behaviour in Rural Bangladesh”, BRAC Research Report, 2007, pp.8-9. Chung, Yongkyun, “An Eclectic View on the Relative Role of Rule of Law and Alternative Dispute Resolution in Legal Development Assistance: The Case of the ASEAN Region”, *International Trade, Politics and Development*, Vol.2, No.1, 2018. p.43.

6) Scott, C. James, Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia, *American Political Science Review*, Vol.66, No.1, 1972. Blair, Harry, “Civil Society and Propoor Initiatives in Rural Bangladesh: Finding a Workable Strategy”, *World Development*, Vol.33, No.6, 2005.

한계점이 노출되고 있는 형편이다. 이에 따라서 NGO 등 시민단체들은 사회적 약자, 빈곤층 및 여성을 위한 방향으로 샬리쉬를 운영하고 있다.

본 연구의 목적은 방글라데시에 장기간 동안 공식적인 사법제도가 존재하여왔음에도 불구하고 왜 방글라데시 고유의 분쟁해결제도인 샬리쉬가 여러 형태로 분화되어 사용되고 있는지 그 이유를 살펴보고자 한다. 이와 아울러 전통적 샬리쉬, 마을법정, NGO 운영 샬리쉬의 운영 메카니즘을 규명하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 첫째, 방글라데시 주요 분쟁해결기법인 샬리쉬의 역사와 내용을 소개하고자 한다. 둘째, 샬리쉬가 현대에 이르러 확장 변형된 과정을 살펴보기로 한다. 셋째, 샬리쉬의 한계점과 개선점을 제시하고자 한다.

## II . 방글라데시의 분쟁해결문화: 샬리쉬 전통

### 1. 방글라데시의 사회문화적 특징

방글라데시는 20세기 중반에 들어 인도가 영국식민지에서 독립하기 전만해도 인도에 속한 지역이었다. 그러나 독립하는 과정에서 인도고유의 힌두교 전통을 따르는 지역과 이슬람교가 많이 확산된 지역이 서로 분리되는 과정에서, 인도대륙은 인도와 파키스탄으로 분리되었으며, 인도대륙의 북부의 동쪽과 서쪽에 나누어 있던 파키스탄에서 다시 뱅갈 지역이 파키스탄으로부터 2차로 떨어져 나와, 불과 40여 년 전인 1971년 무렵에 와서야 독립한 신생국가이다.<sup>7)</sup> 따라서 방글라데시 국민들은 방글라데시라는 신생국가로 존재하였던 시기보다 인도대륙 거주민으로서 존재했던 기간이 더 장구하다. 그러므로 방글라데시 국민들은 인도 국민들과 문화적 측면에서 상당히 공통점이 존재하고 있다.<sup>8)</sup> 예를 들어 Islam(2000), Yasin and Khaled(2005), 정용균(2019d) 등 일련의 연구에서 보듯이 방글라데시의 분쟁해결문화는 인도 마을에서 주로 사용되어 왔던 비공식적 분쟁해결제도인 판차야트<sup>9)</sup>를 공통의 분쟁해결유산으로 공유하고 있다.<sup>10)</sup>

7) 조길태, “인도와 파키스탄 방글라데시의 탄생”, ChindiaPlus, 2010.

8) Gupta, Surie Javidan Chkhor, “Southern Asian Cluster: where the Old Meets the New”, *Journal of World Business*, Vol.37, No.1, 2002, pp.16-27.

9) 판차야트란 원래 인도대륙의 마을 자치 기구 명칭이다. 고대로부터 인도대륙의 중앙정부는 마을 내부 문제에 대하여 간섭하지 않고 자치 기구를 통하여 내부 운영을 하도록 허용하였다. Islam, Farmanul, “Towards a Brief History of Alternative Dispute Resolution in Rural Bangladesh”, *Bangladesh Journal of Law*, Vol.4, 1&2, 2000, p.101. 이 자치기구의 업무 중의 하나는 마을 내 분쟁이 발생하면 5인으로 구성되는 위원회를 만들어 이를 해결하였다. 정용균, “인도의 분쟁해결문화와 ADR제도: Panchayat와 Lok Adalat을 중심으로”, 「중재연구」, 한국중재학회, 제29권 제2호, 2019d, p.204 참조.

10) Yasin, Mohammed and Khaled, Mohammed, “Alternative Dispute Resolution: Bangladesh Perspective”, Presented

사회적 측면에서는 방글라데시는 벵갈인이 주로 국민의 대다수를 차지하므로 종족갈등이 첨예하게 발생하는 미얀마 등 다른 국가들에 비해서는 상대적으로 적은 국가이다. 또한 종교적으로도 방글라데시 인구의 83%가 무슬림교도이고 나머지 16% 정도가 힌두교도여서 종교적 갈등도 적은 편이다.<sup>11)</sup> 그러나 사회적 관점에서는 파트롱-클라이언트 관계가 사회내부에 뿌리 박혀있는 특징을 보이고 있다.<sup>12)</sup> 방글라데시에서는 이 관계를 사마즈(samaj)라고 호칭하는데 파트롱-클라이언트 관계가 마을 지도자와 추종자 사이에 만들어져 있다. 이러한 사마즈 전통은 현재의 시스템을 유지하려는 방향으로 작용할 가능성이 크다. 또한 이슬람교에서는 남성과 여성의 사회적 신분관계가 엄격하게 구분되어 있으므로 방글라데시는 외관상으로는 종족 갈등이 적은 국가이지만 내부적으로는 계층적 질서가 존재한다고 볼 수 있다.

경제적 차원에서는 하르탈이 전통으로 남아 있다. 하르탈은 구자라트어로 ‘가게를 닫다’ 또는 ‘문을 걸어 잠근다’는 의미인데, 원래 하르탈은 인도의 간디가 비폭력운동을 하면서 정치투쟁을 한 것이 하르탈의 시작이며 정당들이 의회를 보이콧하거나 정부 사임을 촉구하는 것이 그 범주에 들어간다. 방글라데시 정당들은 하르탈을 빈번하게 사용하는 것으로 나타나고 있다. UNDP의 조사에 의하면 1947년부터 2002년까지 1,172번의 하르탈이 있었다.<sup>13)</sup> 이러한 하르탈은 정치적 차원을 넘어서 경제적 차원으로 확대되고 있다. 노사관계에서 하르탈은 근로자들의 데모나 스트라이크를 의미한다. 이처럼 방글라데시 자체가 데모나 스트라이크 전통이 있는 만큼 방글라데시 현지에서 공장을 운영해야 하는 우리 기업의 입장에서는 근로자들의 하르탈 행사를 유의해야 한다.

## 2. 방글라데시 사법제도의 비효율성

방글라데시에서 대체적 분쟁해결제도(ADR)에 대한 수요가 많은 데는 방글라데시 사법제도의 비효율성이 가장 큰 이유로 나타나고 있다. 예를 들어 Goresh(2009), Chowdhury(2013), Islam and Alam(2018) 등 다수의 학자들은 공통적으로 방글라데시의 사법제도의 비효율성을 지적하고 있다. 이들은 첫째, 법원에서의 사건 적체가 감소하기는커녕 계속 증가하고 있으며<sup>14)</sup>, 소송절차 실무에 있어서 원고가 고소장을 제출하면 피고가 소환되는데, 피고의

at Southern University of Bangladesh. 2005,

11) 이양호(2019), p.175

12) 이 제도는 후견인이 고객의 뒤를 봐주는 제도로서 방글라데시를 비롯한 남아시아지역에 오랜 전통으로 내려오고 있다. 근로자들은 생존을 위하여 후견인을 두고 있다. Scott(1972) 참조.

13) 이양호(2019), p.178

14) 예를 들어, 법원에서의 사건적체가 너무 심해서 2017년 12월 31일 현재 3,309,789사건이 미결된 채로 법원에 적체되어 있으며, 이 수치는 2008년 현재 적체된 사건수인 1,834,965건에 비하여 오히려 크게 증가한 수치여서 사법제도의 비효율성이 감소되기 보다는 오히려 더 악화되고 있는 점을 보여주고 있다. Islam and Alam, "Access to Justice in Rural Bangladesh: A Review on Village Court and Its Effectiveness",

뇌물을 받은 집달관이 주소불명이나 당사자를 만나지 못했다는 사유를 대고 시간을 끄는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.<sup>15)</sup> 둘째, 소송지연문제가 현저하게 나타나고 있다. 방글라데시에서는 형사사건의 경우 판결이 나오는데 까지 보통 6개월에서 2년이 소요되며, 토지 관련 사건은 해결되는데 5년에서 10년이 소요되며 20년 이상 걸리는 경우도 있다.<sup>16)</sup> 셋째, 판사 순환제도로 인하여 어떤 사건을 심리하였던 판사가 그 사건에 대한 판결을 내리지 못하고 다음 신임판사가 와서 앞의 절차를 되풀이하는 비효율성이 문제가 되고 있다. 넷째, 영국의 식민 지배를 받은 방글라데시는 영국의 보통법을 계수하였는데, 보통법 제도에서는 소송절차를 변호사가 주도한다. 따라서 변호사의 이익추구 행위로 인해서, 소송절차가 지연될 가능성이 존재한다.<sup>17)</sup>

세계은행이 시행한 방글라데시 설문조사에 의하면, 방글라데시 국민은 상당수가 방글라데시 법원이 구태의연하고 많은 변호사들이 자기 이익만 추구한다고 생각하고 있는 것으로 나타나고 있다. 설문 응답자의 25%는 설령 필요한 경우라도 법원을 통해서 소송하는 것은 피하고 있다고 응답하였으며,<sup>18)</sup> 유리한 판결이 나왔다고 하더라도 집행이 제대로 안 되고 있다고 응답하였다. 응답자의 43%는 법원 관련비용이 너무 높아서 이용하기 어렵다고 응답하였다.<sup>19)</sup> 그리고 유능한 변호사를 구하기 어려운 것도 또 하나의 기피사유로 나타나고 있다. 더구나 빈곤한 저소득층 10명 중 8명은 도시 보다는 농촌에 거주하는 관계로, 법원으로서의 접근성이 떨어져서 방글라데시의 사법제도는 빈곤층에게 불리한 측면이 많은 것으로 나타나고 있다.<sup>20)</sup>

### 3. 샬리쉬(shalish) 전통

샬리쉬(shalish)는 민사 분쟁이나 형사적 성격을 가진 분쟁이든 관계없이 사소한 분쟁의 경우, 그 지역 지도자들이 비공식적인 심리절차를 통해 분쟁을 해결하는 제도를 의미한다. 이 제도는 방글라데시에서 고대로부터 독특하게 내려온 제도이다.<sup>21)</sup> 여기서 지역지도자로서 분쟁을 해결하는 사람을 마트바(matbar)라고 호칭한다. 마트바는 토지를 소유하고 있어

*Jahangirnaga University Journal of Government and Politics*, No.37, 2018., p.33.

15) Chowdhury, M. R. Mohammad, "A Study on Delay in the Disposal of Civil Litigation: Bangladesh Perspective", *International Journal of Social Sciences*, Vol.14, No.1, 2013, pp.29-30.

16) Goresh(2009), p.254.

17) 변호사는 법정에서 출두하는 횟수로 보수를 받기 때문에 사건을 지연시킬 동기가 존재한다. Yasin, Mohammed and Khaled, Mohammed, "Alternative Dispute Resolution: Bangladesh Perspective", 2005, Presented at Southern University of Bangladesh.

18) 그 기피 이유는 뇌물을 바쳐야 하기 때문이라고 응답한 경우도 있었다.

19) Goresh(2009), p.255에서 재인용

20) Goresh(2009), p.256.

21) BC 6세기부터 내려온다는 견해도 존재한다. Islam, Farmanul, "Towards a Brief History of Alternative Dispute Resolution in Rural Bangladesh", *Bangladesh Journal of Law*, Vol.4, 1&2, 2000, p.100.

서 지대로 생활이 가능한 남성 유력자를 의미한다. 즉 지주계층을 의미한다. 이러한 토지 소유자들은 지역 엘리트 집단으로서 공동체내에서 명성이 있고 존경을 받고 있어서, 분쟁을 해결하는데 있어서 중요한 역할을 담당해왔다.<sup>22)</sup> 이와 동시에 마을 공동체내에서 관습법적인 규범의 수호자로서 마을의 안정을 유지하는 데 있어서 역할을 수행하여 왔다. 이러한 점은 인도, 라오스, 베트남 등 여러 아시아 사회에서의 경우와 유사하다.<sup>23)</sup> 분쟁해결 절차로서 살리쉬는 내려진 결정이, 일반적으로 촌락 민들이 이를 수용하지만, 국가의 법률에 의하여 공식적이고 승인되지 않는다. 따라서 후속적인 집행절차는 법적 구속력을 가지지 않는다.<sup>24)</sup>

방글라데시 촌락 공동체에서는 소송절차는 기피 대상이었다. 왜냐하면 소송은 문제를 해결하기 보다는, 당사자들 간 불화를 조장해서 공동체의 분열을 조장한다고 보았기 때문이다. 보통 방글라데시 농촌의 마을 주민들은 서로 친척 간인 경우가 많아서, 공식적인 사법제도를 통해 분쟁을 해결하게 되면, 공동체 내에서 서로 얼굴 보기가 어렵게 된다. 따라서 비공식적으로 분쟁을 해결하는 것이 오히려 공동체 생활에 도움이 된다고 보았다.<sup>25)</sup> 이러한 사고방식은 인도네시아, 베트남, 라오스 등 동남아시아 사회에서 보듯이 회복적 정의(restorative justice)에 가까운 개념을 활용하고 있다.<sup>26)</sup> 회복적 정의의 취지는 시비를 가리는 사법적 정의와는 달리, 공동체내 조화를 중시하며 설령 가해자라고 할지라도 속죄하면 다시 공동체내로 복귀시킴으로써 공동체를 유지하는 것이 목표이다. 한편, 보복에 대한 두려움도 공식적인 사법제도를 꺼려하는 이유도 되었다. 상당한 경우, 토지분쟁이나 가족 내 불화는 대부분 폭력이나 살인으로 이어진다. 이처럼 공동체 내에 불화가 발생할 경우 대부분의 촌락공동체나 원주민공동체에서는 보복과 살인으로 이어지는 경우가 많다. 예를 들어 필리핀 원주민사회에서는 토지분쟁이나 명예훼손 등이 일어나면 그 자손들은 아버지가 다른 사람에게 살해되었을 경우, 이에 대한 보복을 하도록 가족 내에서 압력이 가해진다.<sup>27)</sup> 따라서 살리쉬는 민사사건 뿐 만 아니라 형사사건에서도 소송을 대체하여

22) 오늘날에도 명성은 중재인을 선정하는데 중요한 요인이다. Chung, Yongkyun and Ha, Hong-Youl, "Arbitrator Acceptability in International Commercial Arbitration: The Trading Firm Perspective", *International Journal of Conflict Management*, Vol.27, No.3, 2016, p.185.

23) 정용균, "라오스의 분쟁해결제도와 비즈니스협상문화", 「분쟁해결연구」, 단국대학교 분쟁해결연구소, 제16권 제3호, 2018b, p.96. 정용균, "베트남의 분쟁해결문화와 비즈니스 협상전략: 지역연구방법론을 중심으로", 「통상정보연구」, 한국통상정보학회, 제18권, 제4호, 2016b, p.235. 정용균, "캄보디아의 분쟁해결문화와 협상방식: ADR을 중심으로", 「동남아연구」, 한국외국어대학교 동남아연구소, 제28권, 제2호, 2018a, pp.12-13.

24) Goresh(2009), p.260.

25) Goresh(2009), p.261.

26) 회복적 정의(restorative justice)란 가해자를 벌주기보다는 가해자가 죄를 인정하고 손해를 배상하게 함으로써 가해자도 다시 공동체에 복귀시키는 정의 개념을 의미한다. 베트남의 사례에서 나타나듯이 결국 세력가라 할지라도 분쟁 당사자와 양보하게 되면, 세력가의 체면도 살려주는 것도 그 중의 하나이다. 정용균(2016), p.249. 정용균, "인도네시아의 분쟁해결문화와 비즈니스 협상전략: 지역연구방법론을 중심으로", 「동남아연구」, 한국외국어대학교 동남아연구소, 제18권, 제4호, 2016, p.97.

27) 정용균, "필리핀 및 기타 원주민사회 분쟁해결문화에 대한 탐색적 연구: 회복적 정의의 관점을 중심으로", 「분쟁해결연구」, 단국대학교 분쟁해결연구소, 제16권 제3호, 2019b, pp.45-74.

사용되고 있다.<sup>28)</sup> 샬리쉬의 독특한 점은 샬리쉬가 서양식 개념의 ADR이 아니라는 점이다. 샬리쉬는 중재나 조정, 협상 중에서 한 가지 방법만 사용하는 것이 아니라, 조정이나 중재를 혼합하여 사용한다는 점에서 서양식 ADR과 차이가 있다.<sup>29)</sup> 샬리쉬에서는 마을 지도자들이 분쟁에 대하여 만장일치 결정을 내린다.<sup>30)</sup> 이러한 판정을 내린다는 점에서는 중재절차와 유사하나, 마을 원로들이 서로 적대적이었던 당사자들을 모두 만족하는 해결책으로 이끈다는 점에서는 조정절차의 측면도 가지고 있다.<sup>31)</sup>

### Ⅲ. 방글라데시의 분쟁해결제도: 현대적 확장

방글라데시의 주요 분쟁해결문화는 샬리쉬(shalish)로 알려져 있다. 샬리쉬는 방글라데시 촌락 공동체에서 이천년 이상 사용해온 분쟁해결기법이다. 샬리쉬는 단순히 민사 분쟁뿐만 아니라 형사 분쟁도 처리하고 있어서 방글라데시 사회에서 그 효용성이 인정되고 있다. 현대에 이르러 샬리쉬는 소멸되지 않고, 오히려 세 가지 형태로 분화되어 유력 분쟁해결제도로 작동하고 있다. 첫 번째 유형은 마을 지도자들이 전통적으로 활용해온 샬리쉬가 현대에 와서도 그대로 운영되는 유형이다.<sup>32)</sup> 두 번째 유형은, 법률제정을 통하여 지방의 정부기관인 유니온 파리샤드(Union Parishad)을 통해 시행되는 마을법정이고, 세 번째 유형은 방글라데시 여러 지역에서 시행되는 바와 같이, 비정부단체(NGO)들이 시행하는 샬리쉬이다.

#### 1. 전통 샬리쉬

##### (1) 역사

방글라데시가 속했던 인도대륙에서는 분쟁을 조정의 기법을 통해 해결하는 전통이 오래 전부터 내려오고 있다. 그러나 적어도 B.C 6세기 경 부터는 인도대륙의 지방 마을 중에서

28) Goresh(2009), p.261.

29) 일본의 경우에도 조정-중재가 결합된 형태로 사용되는 면이 있다. 또한 말레이시아에서는 이슬람문화권에서 내려온 조정-중재가 결합된 절차가 사용되어 오고 있으며 중국의 분쟁해결제도도 외견상으로는 중재이나 실재로는 조정절차를 겸하는 경우가 대다수로 알려져 있다. 정용균, “일본의 분쟁해결문화와 ADR제도: Med-Arb의 관점을 중심으로”, 『한일경상논집』, 한일경상학회, 제83호, 2019c. p.12. 정용균, “말레이시아의 분쟁해결문화와 비즈니스 협상”, 『통상정보연구』, 한국통상정보학회, 제20권, 제4호, 2018d, p.344. Chung, Yongkyun, “Combining Arbitration with Mediation: Two Cultures of China and Malaysia”, *Journal of Arbitration Studies*, Vol.26, No.3, 2016, pp.149-173 참조.

30) 만장일치의 결정을 마을 공동체에서 내린다는 점에서는 인도네시아에서 행해지는 무샤와라-무파캇 분쟁해결절차와 동일하다. 정용균(2016a), pp.93-94.

31) Goresh(2009), p.262.

32) 여기서 마을 지도자에는 종교지도자를 포함시킬 수 있다.

는 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자치적으로 운영되는 사례가 발견되고 있다.<sup>33)</sup> 이때부터 현대 인도에도 존재하는 마을 운영위원회인 판차야트가 있었고, 판차야트는 5명 이상의 위원들이 있어서 이들이 분쟁해결을 담당했던 것으로 사료된다.<sup>34)</sup> 이러한 분쟁해결 심리 절차는 간소하고, 저렴하고, 신속한 것이 특징이었다. 인도 고대법전인 마누법전에는 “이미 신성한 법에 정통한 왕은 지방이나 직종, 가족 등에 관한 법률도 궁구해야 한다.”고 선포되어 있으나, 왕은 법률의 집행자이지 법률의 입법자가 아니었다. 따라서 분쟁해결의 준거규칙은 마을에 내려오는 관습이나 관련 부족이나 관련 직종의 관행이었다.<sup>35)</sup> 이러한 판차야트 제도는 무굴제국 시대에도 이어져 왔다. 그러나 영국이 인도를 식민통치하면서, 토착세력을 약화시키기 위하여, 대지주들을 세금을 걷는 수세인(zamindar)으로 임명함으로써, 수세인이 분쟁해결을 담당하였다.<sup>36)</sup> 이러한 과정에서 전통적인 마을 자치 분쟁해결제도는 약화되었다. 그러나 파키스탄이 독립한 이후, 현재의 방글라데시 지역에서는 마을 분쟁해결제도인 샬리쉬가 구축되기에 이르렀다.

## (2) 내용

전통적 형태의 샬리쉬는 기본적으로 분쟁의 해결을 위하여 주로 남자들로 구성된 관계자들과 마을 원로들이 모여서 행하는 것이다. 샬리쉬는 특별히 고정된 형식이 없으며 사건의 경중이나 성격에 따라서 절차가 결정된다. 샬리쉬는 보통 중재절차 방식을 적용한다. 이때 의사결정은 샬리쉬 판정부 전원의 만장일치제로 운영되며 조정의 형식을 취할 때에는 비록 의사결정과정의 항상 공평하고 형평의 원칙에 맞는 것은 아니지만, 의사결정이 공동체 내의 가장 중요한 고위자들에 의하여 내려진 것이기 때문에 판정이 일단 내려지면 영향력이 크다. 샬리쉬는 매우 다양한 형태를 가지고 있다. 예를 들어 현대적 분쟁해결 용어를 사용하면, 중재를 포함하며 이와 동시에 조정을 의미하기도 하며 조정과 중재를 모두 포괄하는 조정-중재 형태를 가지기도 한다.<sup>37)</sup> 샬리쉬는 약식재판 형식의 형태를 제외하고는 심리절차를 여러 번 개최하며 소요시간도 수개월이 걸린다. 분쟁당사자간의 협상은 보통 가족 구성원들에 의하여 수행되며 때로는 절차 밖에서 협상이 이루어지기도 한다. 샬리쉬의 적용범위는 매우 포괄적이다. 예를 들어 결혼여부에 관계없이 여성에 대한

33) Islam(2000), p.100. 미얀마의 경우도 고산지에 거주하는 소수 민족들은 자치권을 가지고 있었다. 정용균, “미얀마의 분쟁해결문화와 제도”, 『중재연구』, 한국중재학회, 제28권 제4호, 2018c, p.66.

34) 또한 특정 부족이나 특정 직업군내에서 발생하는 분쟁은 부족의 경우에는 Kulas, 동종업종 길드 내에서는 Srenis라는 직책이 분쟁해결을 담당했다고 알려지고 있다. Sen, N. Priya, *General Principles of Hindu Jurisprudence*, Tagor Law Lectures, Allahabad, 1984(Islam, 2000, p.101에서 재인용.

35) Islam(2000), p.102. 이러한 점에서는 인도대륙의 분쟁해결절차는 베트남, 인도네시아, 라오스, 캄보디아 등 동남아시아 여러 지역과 공통된다고 하겠다.

36) Islam(2000), p.104.

37) Golub Stephen, “Non-State Justice Systems in Bangladesh and Philippines”, Paper prepared for the United Kingdom Department for International Development, University of California at Berkeley 2003.



폭력 등 젠더 이슈, 가족문제, 유산상속 문제, 일부다처제 문제, 이혼, 부인이나 자녀에 대한 재정적 지원 문제, 토지 분쟁문제 예를 들어 이웃의 토지간의 경계 침범문제 관련 분쟁을 다룬다. 일반적으로 ADR절차란 당사자들이 인내심을 가지고 그들 각자의 관점을 제시하고 조용하니 해결하는 과정을 의미하며 이때 불편부당한 제3자가 이러한 문제들을 해결하도록 도와주는 과정을 의미한다. 보통 샬리쉬는 전형적인 경우 학교 교실이나 기타 공공장소에서 혼잡한 상태로 열린다. 샬리쉬가 열리는 외부에서는 다른 일이 벌어진다. 샬리쉬 분쟁해결절차의 참여자는 수십 명에서 백 명 정도 내외이다.<sup>38)</sup>

### (3) 평가

전통적 형태의 샬리쉬에는 여러 가지 문제점들이 존재한다. 첫째, 권력의 남용문제이다. 예를 들어 샬리쉬의 의사결정자들은 주로 마을 공동체의 유력인사들이다. 이들은 대체로 권력이 강한 반면, 이들을 견제할 세력이 없으므로, 자의적이고, 재량적인 결정을 내릴 위험이 존재한다.<sup>39)</sup> 둘째 공정성의 결여 문제가 있다. 샬리쉬 판정은 판례법과 같은 객관적 기준에 기초하여 판정을 내리기 보다는 마을 공동체의 문화적 규범이나 관계적 통합을 강화하기 위하여 혹은 그들이 지도력을 보장하기 위하여 내려지는 경우도 있다. 셋째, 의사결정자의 책임감 결여 문제가 있다. 방글라데시는 파트롱-클라이언트 관계가 지속되고 있다. 즉 일반 근로자들은 생존을 위하여 마을의 유력자들과 파트롱-클라이언트 관계를 유지하고 있다. 따라서 마을 유력자들은 의사결정자라는 책임감보다는 사적인 관계를 고려해서 판정을 내릴 위험이 존재한다. 넷째, 전통적인 샬리쉬 판정부는 대부분 남성으로 구성되어 있기 때문에 여성들에게는 불리한 결정을 내릴 위험성도 존재한다.<sup>40)</sup> 다섯째, 분쟁당사자간에 사회적 지위나 경제적 지위가 서로 차이가 나는 경우에는, 힘이 더 센 유력자에게 유리한 판결을 내려질 가능성이 커진다. 특히 이러한 왜곡된 의사결정은 분쟁당사자 일방이 빈곤층일 때 더욱 가능성이 커진다고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

38) 그러나 고성이 오가고, 분쟁당사자, 관련자 친척들, 분쟁패널기구 등이 모여서 각자의 생각을 개진하는 형태를 가지고 있었다. 또한 분쟁해결패널이 개최되는 방의 문 밖에는 어린이들 어른들이 보고 있었다. 절차가 진행될 때, 한 가지 이상의 의견들이 동시 다발적으로 개진되기도 하였으며 참여자들은 조용히 의사를 개진하다가도 갑자기 소리를 높이거나 웃거나 눈물을 흘리는 등 감정을 표현하기도 하였다. Golub Stephen, "Non-State Justice Systems in Bangladesh and Philippines", Paper prepared for the United Kingdom Department for International Development, University of California at Berkeley 2003 참조.

39) 또한 개인적 친분관계가 판정결과에 영향을 주기도 한다. 종종 샬리쉬에 의하여 내려진 결정이 민법이나 기타 법률에 기초하기 보다는 지도자의 관계적 차원에서 지위를 강화하기 위하여 혹은 문화적 규범이나 공동체의 편견을 지지하기 위하여 주관적 판단에 기초할 경우도 존재한다.

40) Khair, Sumaiya, *Alternative Approaches to Justice: A Review of ADR Initiative Under the Democracy Partnership*, Report Prepared for the Asia Foundation, Dhaka, 2001. pp.8-9

41) Goresh(2009), p.263.

## 2. 마을법정(Village Court)

### (1) 역사

방글라데시는 전통적인 분쟁해결방식과 공식적인 사법제도 간의 간극을 해소하기 위하여 마을법정이라는 혼종형(hybrid) 분쟁해결제도를 입법하였다. 즉 농촌에 거주하는 대다수 국민들이 법원(court)이라는 공식적인 사법제도에 접근하기 어려운 현실을 인정하는 한편, 현대화된 농촌에서 예전처럼 마을 연장자가 분쟁을 해결하기에는 역부족인 점을 감안하여 마을법정이라는 일종의 공동체 자치 분쟁해결기구를 설립한 것이다. 이처럼 전통적 분쟁해결제도와 공식적 사법제도 중간에 혼종형 분쟁해결제도를 설립한 사례는 방글라데시 뿐 만 아니라 필리핀의 바랑가이 제도, 라오스의 마을조정위원회, 인도의 Lok Adalat에서도 유사한 사례를 발견할 수 있다.<sup>42)</sup> 전통적인 분쟁해결제도인 샬리쉬가 방글라데시에 오랜 기간 존속해 왔지만 영국 식민정부 당국은 경미한 상해사건에 대해서는 공식적 분쟁해결기구인 마을법정을 세우는 방향으로 나아갔다. 방글라데시가 영국에서 독립한 후 파키스탄의 일부였을 때 파키스탄정부는 1961년 무슬림가족법 조례와 알선법원 조례를 공포하였다. 이 법령들에 의하여 마을법정에서는 결혼, 일부다처문제, 토지 분쟁, 유산문제에 관련된 사소한 문제들을 처리하였다. 방글라데시가 파키스탄으로부터 독립한 후인 1976년 방글라데시정부는 민사 형사사건들 중 경미한 사건들에 대하여서는 마을법정에서 해결하도록 입법하였으며, 2006년에는 이를 발전적으로 개정하여 마을법정법(Village Court Act)을 제정하였다. 동법이 제정됨으로써 방글라데시 농촌과 도시 지역에서 발생한 경미한 민사 사건이나 형사 사건은 마을공동체내에서 자체적으로 해결하는 것이 가능하게 되었다.

### (2) 내용

마을법정의 설립 취지는 누가 옳고 그른지 시비를 가리는 것이 아니며, 가해자를 처벌하는 것도 아니다. 오히려 마을법정은 분쟁의 우의적 해결을 목표로 하고 있다.<sup>43)</sup> 따라서 시비를 가려서 승자와 패자를 구분하는 소송제도와는 커다란 차이가 존재한다. 일례로 마을법정을 운영하는 마을지도자들은 인간관계를 고려한 조화를 강조하고 있다.<sup>44)</sup> 따라서 마을법정은 실제적 운영 면에서 샬리쉬와 유사하다는 점을 발견할 수 있다. 보통 마을 법정에서 절차가 진행되면 유니온 파리샤드의 의장이나 고위직 인사가 절차를 주도한다. 마

42) 정용균, “필리핀의 분쟁해결문화와 비즈니스협상전략”, 「국제지역연구」, 국제지역학회, 제28권 제4호, 2019a. 정용균, “라오스의 분쟁해결제도와 비즈니스협상문화”, 「분쟁해결연구」, 단국대학교 분쟁해결연구소, 제16권 제3호, 2018b. 정용균, “인도의 분쟁해결문화와 ADR제도: Panchayat와 Lok Adalat을 중심으로”, 「중재연구」, 한국중재학회, 제29권 제2호, 2019d, p.213.

43) 보통 마을법정으로 알려져 있는 정부시행 샬리쉬는 극단적인 처벌을 강요하지는 않는다.

44) Goresh, 2009, p.260.

을법정은 민사사건과 형사사건 모두 처리가능하다. 공식적인 법정과 마찬가지로 마을법정에서는 증인을 소환할 권리가 부여되어 있다.<sup>45)</sup> 마을법정을 통해서 분쟁을 해결하는 데 드는 시간은 보통 한 달 정도 걸리며, 최대 6개월 정도 소요된다. 마을법정에서는 손해배상금 처분을 할 수 있는데, 이는 7만5천BDT 한도 내에서 가능하다.<sup>46)</sup> 마을법정은 다섯 명의 위원으로 구성된다. 한 명이 의장과 다른 네 명으로 구성되는데 마을법정의 의장은 유니온 파리샤드 의장이 겸직한다.<sup>47)</sup> 4명 위원 중에서 2명은 각 당사자가 각각 선정하며 나머지 2명은 유니온 파리샤드의 구성원 중에서 선정되지만 이들 역시 각 당사자가 한 명씩 선정한다.<sup>48)</sup> 결국 의사결정에 있어서 마을 법정의 각 위원은 한 표씩 행사하고 다수결로 결정한다. 만약 투표 결과가 만장일치나 4:1로 나오면 당사자들은 이 평결을 받아들여야 한다. 그러나 만약 3:2 결정이 내려지면, 공식적 사법제도인 법원에 항소가 가능하다. Saadi, Aziz, and Rashid,(2014)의 설문조사에 의하면, 마을법정에서 심리된 사건 중 민사사건의 비중이 62%이고 형사사건의 비중이 38%였다.<sup>49)</sup> 이를 세분화해보면 민사사건은 가족분쟁이 27%, 재산관련 범죄가 13.5%, 혼외가족문제가 8.1%였다. 토지분쟁이 21.6%, 이혼관련 사건이 18.9%로 나타났다. 형사사건을 세분화하면 절도가 30.4%, 야간 괴롭힘이 21.7%, 강간이 8.7%, 사기가 4.3%, 담합이 4.3%로 나타났다. 그리고 마을법정에서 판정을 내린 사건의 32%는 상급법원으로 항소가 이루어졌다.

45) Saadi, Azsduzzaman, Aziz, Moonmoon, and Rashid, Mamunar, "Effectiveness of Village Court in Bangladesh: A Study in Tangail District", *Banglavisoin*, Vol.13, No.1, 2014, p.29.

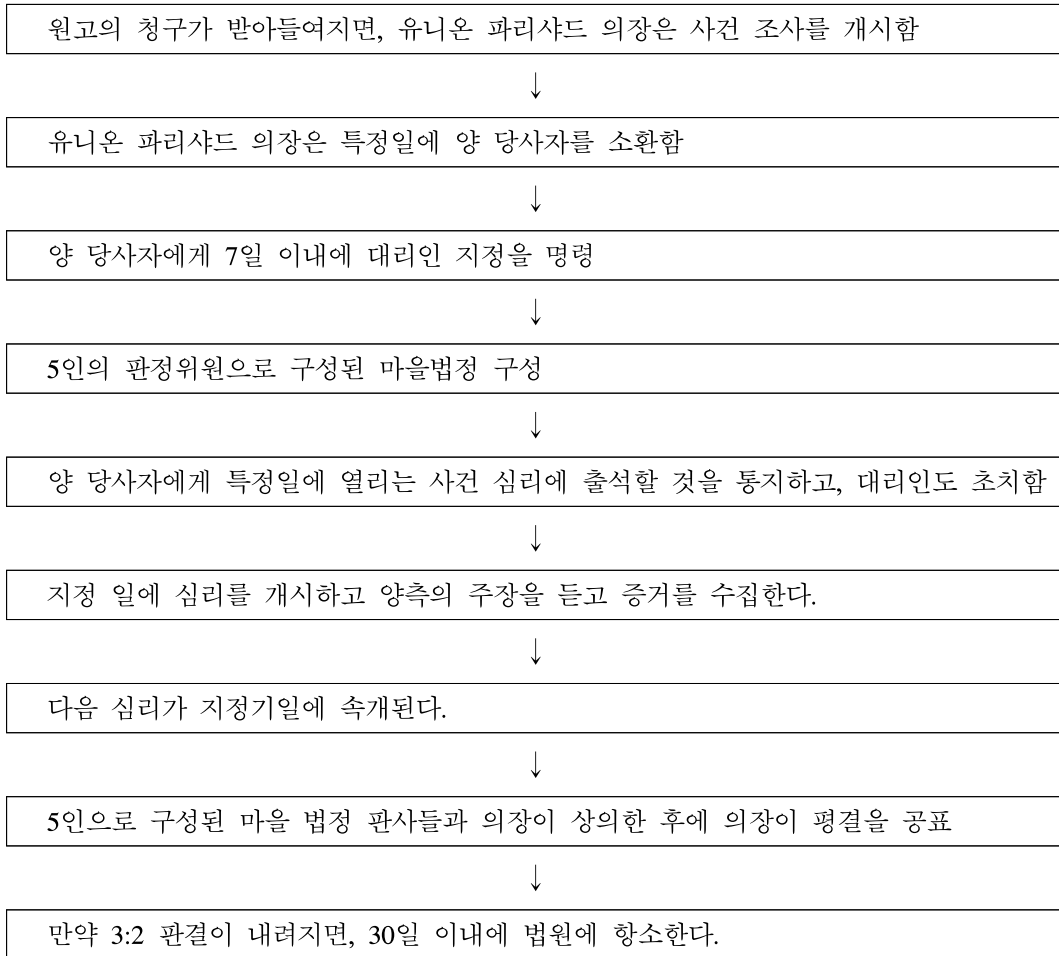
46) Islam and Alam, "Access to Justice in Rural Bangladesh: A Review on Village Court and Its Effectiveness", *Jahangirnaga University Journal of Government and Politics*, No.37, 2018, p.35.

47) 그러나 어떤 사유로 그가 의장직을 수행할 수 없을 때에는 혹은 당사자 일방이 그의 불공정을 의심하는 경우에는 유니온 파리샤드의 다른 사람이 대행할 수 있다.

48) 따라서 결국 각 당사자가 2명씩 선정한 셈이 된다. Sarker(2018)와 Islam, T. Mohammad, "Rural Dispute Resolution in Bangladesh: Popular Perception about Village Courts", *QEH Working Paper Series* No.210, 2018. p.4. 참조.

49) Saadi, Azsduzzaman, Aziz, Moonmoon, and Rashid, Mamunar, "Effectiveness of Village Court in Bangladesh: A Study in Tangail District", *Banglavisoin*, Vol.13, No.1, 2014, p.31.

〈그림 1〉 마을법정에서의 의사결정과정<sup>50)</sup>



### (3) 평가

분명히 마을법정은 농촌의 가난한 사람들이 분쟁을 해결할 창구를 마련하였다는 점에서 장점이 존재한다. 즉 비용이 저렴하여 가난한 사람들도 이용이 가능하게 되었으며, 사건 처리 속도도 신속해서, 법원이 위치한 도회지에 가서 장시간 머물러야 할 필요도 경감되었다. 더구나 마을법정은 살리쉬와 같은 비공식 기구가 아니며, 마을법정법(2006)에 의하여 설립된 기관이다. 따라서 공신력이 있다고 할 것이다. 간접적으로는 마을법정에서 상당 수 사건이 해결됨에 따라서, 법원의 사건 적체가 완화되는 결과도 나타나고 있다. 그럼에

50) Sarker, I. Nazrul, *An Evaluation of Village Court: A Study on Selected Village Courts Bangladesh*, MA Thesis, BRAC University, 2018, p.25의 표와 Islam, T. Mohammad, “Rural Dispute Resolution in Bangladesh: Popular Perception about Village Courts”, *QEH Working Paper Series* No.210, 2018, p.5의 표를 고려하여 저자가 작성함.

도 불구하고 마을법정에 대해서는 단점들도 지적되고 있는 것이 사실이다. 마을법정의 단점으로는 첫째, 영향력 있는 인물이 판정에 영향을 미칠 수 있다. 그 결과 마을법정의 결정이 빈민이나 사회적 약자에 불리한 판정이 내려질 가능성이 있다.<sup>51)</sup> 이와 아울러 마을법정 의장이 자기 친척이 관련된 사건에서는 자기 친척에 유리한 판정을 내린다는 사례도 지적되고 있다.<sup>52)</sup> 둘째, 마을법정을 운영하는 기구가 마을자치기구인<sup>53)</sup> 유니온 파리샤드이므로, 동 행정기구 내에서 벌어지는 정치적 상황이 마을 법정이 내리는 판정에 영향을 미칠 가능성이 존재한다.<sup>54)</sup> 따라서 판정의 공정성 문제가 지적된다. 셋째, 전문성 결여 문제가 있다. 왜냐하면 마을법정의 대표자인 유니온 파리샤드 의장은 성격상 행정기구 의장이므로 전문적인 법률지식이나 마을법정의 실무 절차에 대한 지식이 부족할 가능성이 크다.<sup>55)</sup> 예를 들어 학자에 따라서는 마을법정 위원들에 대한 적절한 훈련이 부족함을 지적하고 있다.<sup>56)</sup> 넷째, 지방행정기구인 유니온 파리샤드는 마을법정을 운영할 충분한 예산지원을 하지 않고 있다. 다섯째, 제3자가 마을법정 운영에 대하여 감독하고 있지 않기 때문에, 마을법정을 운영하는 담당자들이 뇌물이나 부패에 영향을 받을 가능성도 배제할 수 없다. 여섯째, 여성들에게 불리한 판정을 내릴 경우도 있다는 점에서 마을 법정과 전통적인 샬리쉬는 큰 차이를 보이지 않는다는 견해도 존재한다.<sup>57)</sup>

### 3. 시민단체 운영 샬리쉬

#### (1) 역사

NGO 운영 샬리쉬는 문자 그대로 시민단체(NGO)들이 운영하는 샬리쉬로서 그 시행하는 사례가 급증하고 있다. 방글라데시의 경우 70년대 말부터 시민단체 수가 기하급수적으로 늘어나서 2만6천개 단체를 헤아리고 있다. 최근 방글라데시의 시민단체들은 경제 사회 영역이라는 자신들의 전통적 영역에서 벗어나서 정치적 법적인 영역에까지 진출을 시도하고 있다. 이러한 영역 확장의 일환으로 분쟁해결분야에 뛰어들고 있다. 시민단체들은 전통적인 샬리쉬 제도를 새롭게 변형하기 위하여 애를 쓰고 있다. 시민단체들은 전통적인 사

51) Ahmed, Bashir and Islam, T. Mohammad, "The Role of Union Parishad in Rural Dispute Resolution in Bangladesh : An Evaluation in the Light of People's Perception", *Studies in Asia*, Vol.3, No.1, 2013, pp.188-210.

52) Islam(2018), p.7.

53) 유니온 파리샤드는 마을 공동체에서 투표에 의하여 선출되므로 공적기관인 동시에 자치기관이다.

54) Saadi, Azsduzzaman, Aziz, Moonmoon, and Rashid, Mamunar, "Effectiveness of Village Court in Bangladesh: A Study in Tangail District", *Banglavisio*, Vol.13, No.1, 2014, p.29.

55) Ahmed, Bashir and Islam, T. Mohammad, "The Role of Union Parishad in Rural Dispute Resolution in Bangladesh: An Evaluation in the Light of People's Perception", 2013, p.196.

56) Islam, Sahidul and Alam, Shamsul, "Access to Justice in Rural Bangladesh: A Review on Village Court and Its Effectiveness", *Jahangirnaga University Journal of Government and Politics*, No.37, 2018, p.37.

57) 그러나 아시아재단 보고서에 의하면 점진적인 개선이 이루어지고 있다는 견해도 보이고 있다. Golub(2003).

법제도에서는 제공할 수 없는 수요를 충족시키기 위하여 기존의 샬리쉬 제도를 수요자에게 친근한 형태로 바꾸어 사용함으로써 자신들만의 분쟁해결기구를 만들려고 시도하고 있다. 시민단체 운영 샬리쉬가 확산되는 것은 방글라데시 사회에서 약자의 지위에 있는 여성들의 문제나 계층 간 갈등 문제에 대해서 적용하고 있기 때문이다. 또한 극빈층 분쟁당사자들 입장에서는 비용이 저렴하여 분쟁해결에 있어서 실익이 있다. 더구나 조정을 통한 분쟁해결은 신속하기까지 해서 추가적인 장점이 있다.<sup>58)</sup> 방글라데시 정부가 가지고 있는 자원에 제한되어 있는 반면에 시민단체들이 서로 네트워크를 구축하고 있다.

## (2) 내용

방글라데시의 시민단체들은 가족 분쟁이나 토지분쟁들을 해결하는데 있어서 전통적인 샬리쉬를 변형하여, 조정기법을 적극적으로 활용하고 있다. 시민단체들은 분쟁해결에 있어서 중립성을 확보하는 것이 중요한 점을 이해하고 있고, 협상단계에서 양 당사자 모두를 만족시켜야 조정이 원활하게 이루어진다는 점을 숙지하고 있다. 또한 단순히 분쟁해결만을 돕는 것에서 벗어나서 샬리쉬카(shalishkar)라고 부르는 샬리쉬 분쟁해결 전문가 양성에 노력하고 있다.<sup>59)</sup> 그리고 시민단체가 시행하는 샬리쉬에는 판정부에 여성을 참여시키거나, 여성이 절차가 시행되는 중에 발언권이 보장되도록 노력하고 있다. 그리고 샬리쉬로 해결한 사건에 대해서는 기록을 보관하고 있다.

### 1) 방글라데시농촌진흥위원회(BRAC)

1998년 출범한 방글라데시에서 가장 큰 NGO단체인 방글라데시농촌진흥위원회(BRAC)는 농촌 마을에서 권리가 침해당한 회원들에게 도움을 주고 있으며 법률구조서비스를 받기 원하는 여성들을 돕고 있다. BRAC는 불법적 이혼, 신부지참금, 미성년결혼, 일부다처제 등과 같은 이슈에 대하여 얘기하고 또한 지방 샬리쉬를 통하여 분쟁을 해결하는데 노력하고 있다. 이와 아울러 BRAC는 방글라데시전국여성변호사협회(BNWLA)와 샬리쉬케드라협회(ASK)와 협력하여 가난한 사람들에게 법률구조서비스를 제공하고 있다. 무료로 진행되는 이 서비스는 주로 샬리쉬를 통하여 빈민들의 분쟁을 해결해주고 있다.<sup>60)</sup>

### 2) 마다리푸르법률지원협회(MLAA)

1978년 법률지원재단으로 출범한 마다리푸르법률지원협회(MLAA)는 방글라데시에서 가장 유명한 조정 실행 시민단체이다. MLAA의 도움으로 마을 지도자들은 공동체 내에서 조정을 활용하여 분쟁을 해결하고 있다. MLAA는 여성 등 소외계층을 조정위원으로 활용

58) Goresh(2009), p.262.

59) 주로 자원봉사자들이 샬리쉬를 실행하는 사람을 훈련시키는데 있어서 법률적 쟁점과 조정절차에 관한 것이다.

60) Goresh, 2009, p.267.

하고 있다. MLAA는 마다리푸르 지역 거주민들을 돕기 위하여 마을의 지도급 인사들에게 기초적인 법률훈련을 시키고 이들에게 법률과 분쟁해결에 대한 상식을 결합하여 적용하고 권유하고 있다. 이들이 사용하는 조정절차는 다음과 같다. 빈민이 마을내의 조정위원을 찾아간다. 조정위원은 원고에게 필요한 서류작업을 지시한다. 그 후 조정위원은 피고에게 조정절차의 날짜와 시간을 정하는 문서를 보낸다. 일단 조정절차가 개시되면 조정위원은 당사자들에게 조정절차에 대하여 설명한다.<sup>61)</sup> 당사자들은 자기편 사람들과 정보를 공유하고 조정위원회는 조사를 시행한다.<sup>62)</sup>

### 3) 방글라데시법률지원서비스트러스트(BLAST)

방글라데시법률지원서비스트러스트(BLAST)는 법률서비스에 특화된 단체 중에서 가장 규모가 크다. BLAST는 가난하거나 소외된 사람을 구제하는 것을 목표로 하고 있다. BLAST는 방글라데시변호사협회와 연결하여, 법률자문, 소송, 조정, 공익소송 서비스를 제공하여 왔다. 최근 BLAST는 법률과 연계하여 조정이나 샬리쉬를 개발하고, 분쟁당사자들이 법원에 가기 전에, 조정이나 샬리쉬를 활용하려고 시도하고 있다. 이들은 최근 특히 여성근로자가 대다수인 의류산업에 종사하는 근로자들에게 도움을 손길을 뻗치고 있다. <sup>63)</sup>

### 4) Banchte Shekha

Banchte Shekha는 여성들로 구성된 시민단체이다. 이 시민단체는 방글라데시 서부 지역에 2만 명이상의 회원을 보유하고 있다. Banchte Shekha는 샬리쉬를 통하여 빈민층 여성들을 돕기 위하여 비디오테이프를 면담을 하고 있다. 1992년부터는 비디오 워크숍을 통해서 10명의 여성을 대상으로 비디오 장비 사용법을 훈련시키고, 훈련받은 여성들은 마을에 가서 피해여성들을 대상으로 미성년 결혼여성, 배우자 폭력, 유기, 경제적 어려움 등에 대처하는 방법을 관련 사례 비디오를 통하여 보여준다.<sup>64)</sup> 1987년에는 아시아재단과 협력하여 신부결혼지참금문제, 결혼, 이혼, 유산 등에 대하여 여성들을 훈련시키고 있다. 이들은 나중에 샬리쉬 절차에 참여하도록 하고 있다. Banchte Shekha는 조정, 법률자문, 문해 교육, 중소기업 육성 등을 융합한 ADR프로그램을 활용하고 있다.<sup>65)</sup>

61) 공식적 사법제도 내에서 그들의 사건을 처리할 권리가 있다는 점을 주지시킨다.

62) 조정위원회는 마을 분쟁을 해결하기위하여 보통 매달 두 번 회동하며 절차는 무료로 진행된다. MLAA는 매년 5천 건 정도 사건을 해결한다. 조정은 보통 토지분쟁은 3달 걸리고 가족분쟁은 한 달 걸린다. 이 조정프로그램에 대한 만족도는 높은 편이고 대부분 이 제도를 샬리쉬나 법원에 가는 것 보다 선호한다. Goresh, 2009, p.273.

63) Goresh, 2009, p.268.

64) Banchte Shekha는 그 기구의 회원 여성과 여성회원의 배우자 남편과의 갈등 분쟁을 드러내기 위한 법률구조프로그램을 운영하였다. 남편이 여성회원에 대하여 폭력을 행사할 경우, 이 기구는 집단으로 그 남편을 공개적으로 비난한다. 또한 미래에 재발방지를 위한 서류에 서명하도록 한다.

65) Goresh, 2009, p.271.

### (3) 평가

시민단체가 시행하는 샬리쉬는 현대적 조정기법을 전통적인 샬리쉬와 결합하는 방식을 채택하고 있어서 단순히 마을의 연장자가 영향력을 행사해온 전통적인 샬리쉬와는 차별성 있다. 더구나 샬리쉬 분쟁해결전문가를 체계적으로 양성하고 있다는 점 역시 돋보인다고 하겠다. 이러한 분쟁해결프로그램은 싱가포르 분쟁해결제도에서 비슷한 사례를 볼 수 있다.<sup>66)</sup> 또한 소외된 여성계층을 샬리쉬 판정부에 참여시킨다는 점에서 기존의 남성 위주 샬리쉬 구성과 차이를 보이고 있다. 세계은행 방글라데시 보고서에 의하면 NGO가 활성화하고 있는 조정은 분쟁을 해결하는데 있어서 비용이 적게 든다는 점에서 장점이 많다는 평가를 내리고 있다. 또한 국민층도 법률구제를 받게 하는 장점이 있다.<sup>67)</sup> 이들의 활동은 법원을 도와주는 간접적 역할도 하고 있다. 왜냐하면 조정을 통해서 분쟁을 해결하므로 법원의 사건적체가 완화되기 때문이다.

## IV. 합의

현재의 방글라데시 지역은 백년 이상 역사적인 공동체로서 존재해 왔다. 따라서 영국식 민정부가 도입한 대립적 성격의 사법제도는 방글라데시의 문화나 법 인식에 큰 영향을 주지 못하였다. 오히려 방글라데시 사회에 뿌리내려온 샬리쉬가 마을 공동체에 기반을 둔 친근한 분쟁해결제도였다. ‘샬리쉬’라는 용어는 방글라데시 사회에서 조정을 의미하지만,<sup>68)</sup> 주로 가족분쟁에 관련하여 사용되는 분쟁해결방식을 의미한다. 현 방글라데시 분쟁해결제도는 결국 공식적 사법제도 외에 마을 공동체내의 분쟁해결제도인 샬리쉬, 정부가 세운 분쟁해결제도인 마을법정, 시민단체들이 운영하는 분쟁해결제도, 이 세 가지로 운영되고 있다. 오래전부터 마을공동체에 내려져온 비공식적 분쟁해결제도인 샬리쉬는 아직도 기능하고 있으며, 정부가 입법을 통하여 창설한 마을법정은 외양은 법원에서의 소송절차를 닮았으나 실질적 운영 메카니즘은 마을 공동체내의 행정기구인 유니온 파리샤드가 주도하여 구성한 판정부가 판정을 내린다는 점에서 혼종형(hybrid) 분쟁해결제도라고 할 수 있다.<sup>69)</sup> 여기서 유의해야 할 사항은 마을법정에서 유니온 파리샤드가 차지하는 비중이다.

66) 정용균, “싱가포르의 분쟁해결문화와 ADR제도”, 『무역통상학회지』, 한국무역통상학회, 제19권 제2호, 2019e, p.106. 이로리, “조정인 인증제에 관한 국제적 동향: 미국 및 유럽 국가들을 중심으로”, 『중재연구』, 한국중재학회, 제27권 제2호, 2017, pp.121-142 참조.

67) Goresh(2009), p.262.

68) Yasin, Mohammed and Khaled, Mohammed, “Alternative Dispute Resolution: Bangladesh Perspective”, 2005, Presented at Southern University of Bangladesh. p.8.

69) 방글라데시의 지방행정기구는 한 지역을 담당하는 질라 파리샤드(Zilla Parishad), 중간 크기 지역을 담당하는 우파질라 파리샤드(Upazilla Parishad), 기초단위 촌락을 담당하는 유니온 파리샤드(Union Parishad)로 구성되어 있다. Islam(2000), p.111.



유니온 파리샤드는 방글라데시 행정제도에서 말단에 위치한 행정기구이지만, 마을 구성원들이 선거에 의하여 구성된 다는 점에서 마을의 자치기구라는 특성을 가지고 있다.<sup>70)</sup> 마을법정의 의장은 유니온파리샤드 의장이 겸직하므로, 결국 마을법정은 마을 공동체내에서 분쟁을 해결하는 것이다.<sup>71)</sup>

시민단체가 운영하는 샬리쉬 역시 조정절차가 핵심을 이루므로 실질적으로 방글라데시 국민의 분쟁해결은 상당부분 샬리쉬 계통의 우의적 분쟁해결기구에 맡겨져 있다고 해도 과언이 아니다.<sup>72)</sup> 전술한 바와 같이, 샬리쉬나 마을법정은 모두 마을 유력인사가 영향력을 행사하므로 기존 질서를 유지하려는 동인이 강하다고 할 수 있다. 그로 인해서 마을법정에서 내려진 판결이 공정하는지 여부가 지적되고 있으며 결과적으로 시민단체가 운영하는 변형된 형태의 샬리쉬가 출현하게 된 것이다. 시민단체가 운영하는 샬리쉬는 주로 현대적 조정기법을 전통적 분쟁해결제도인 샬리쉬와 결합시킨 제도이다. 이 변형된 샬리쉬는 어떠한 의미에서는 마을법정과 함께 새롭게 진화된 샬리쉬로 해석될 수 있다. 마을법정이 전통적 샬리쉬에 현대적 소송절차를 결합시킨 제도라고 한다면, 변형된 샬리쉬는 전통적 샬리쉬에 조정절차를 결합한 제도라고 해석할 수 있다. 이렇게 해석하다면, 외관상 형태는 변하고 있지만, 방글라데시 분쟁해결제도에는 샬리쉬 전통이 계승되고 있다고 보여 진다.

## V. 결론

방글라데시는 20세기 들어서 인도에서 분리된 국가이기는 하지만, 수 천년동안 인도대륙의 일부였다. 따라서 큰 틀에서 보면, 방글라데시 분쟁해결문화는 인도문화권에 속한다고 할 수 있다. 향후 방글라데시는 우리나라 남아시아시장에 진출하기 위한 중요한 교두보가 될 것으로 전망된다. 최근 우리나라 기업들도 방글라데시에 진출하여 해외직접투자가 늘고 있다. 그러나 방글라데시의 분쟁해결문화에 대하여 익숙하지 않은 관계로 말미암아 현지에서 노사관계가 어려울 수 있다 그 만큼 방글라데시의 분쟁해결문화와 분쟁해결

70) Ahmed, Bashir and Islam, T. Mohammad, "The Role of Union Parishad in Rural Dispute Resolution in Bangladesh : An Evaluation in the Light of People's Perception", *Studies in Asia*, Vol.3, No.1, 2013, pp.188-210.

71) 의사결정이 3:2로 나오지 않는 한, 공식적 사법제도인 법원제도는 활용될 가능성이 적다고 하겠다. 따라서 고대 인도에서 내려온 전통인 마을은 자치적으로 운영되어야 한다는 지침이 현대에 와서도 작동하고 있다고 보아야 할 것이다.

72) 이처럼 샬리쉬 계통의 분쟁해결제도는 특히 마을에서 가난한 사람들에게 유용한 방법이다. 부유한 사람들은 샬리쉬를 활용하기를 기피하는 경향을 보이며, 이들은 주로 공식적인 사법제도를 활용한다. 왜냐하면 샬리쉬에 의존할 경우, 마을 내에서의 명성이 훼손되는 것을 두려워하기 때문이다. Alim, Abdul and Ali, O. Tariq, "NGO-Shalish and Justice-Seeking Behaviour in Rural Bangladesh", *BRAC Research Report*, 2007, p.7.

제도에 대한 연구가 필요한 시점에 와있다. ADR 분쟁해결절차 관점에서 보면, 동남아시아와 서남아시아는 공통적인 특징을 보이고 있다. 예를 들어 인도네시아와 방글라데시는 두 국가 모두 이슬람교가 주요 종교라는 특징을 보이고 있으며 촌락공동체 중심의 분쟁해결기구가 작동하고 있으며 공동체의 유력인사가 분쟁해결의 해결자로 나서고 있다는 공통점이 존재한다. 특히 이슬람교가 주요 종교인 관계로 종교계인사가 주요 영향력을 행사한다는 점에서 공통점이 존재한다. 한편 방글라데시의 샬리쉬와 필리핀 바랑가이 제도와의 공통점 역시 존재한다. 왜냐하면 단순히 전통적 분쟁해결제도가 사법제도 밖에서만 존재하는 것이 아니라, 필리핀과 방글라데시는 샬리쉬와 바랑가이 제도를 입법과정을 거쳐서 제도화하였다는 점에서 공통점이 존재한다. 또한 라오스 역시 촌락공동체의 분쟁해결제도를 입법과정을 거쳐서 제도화한 점에서 방글라데시 경우와 공통점이 존재한다. 인도 역시 촌락공동체에서 오랫동안 존재해온 분쟁해결제도인 판차야트를 입법과정을 통해서 Lok Adalat으로 제도화하였다는 점에서 공통점이 존재하고 있다.<sup>73)</sup> 이러한 공통점들이 의미하는 바는 서남아시아와 동남아시아 각국 들은 전통을 폐기하는 것이 아니라 전통과 현대를 융합하는 과정을 거치고 있다는 점이다.

결국 현대의 사법제도는 동남아시아 국가나 서남아시아 국가들에서 보듯이 전통적 분쟁해결시스템과 현대의 서방세계에서 발원한 정교한 사법제도 간에 융합으로 나타날 것으로 전망된다.<sup>74)</sup> 따라서 멀티도어 코트하우스의 비전이 실현될 것으로 전망된다. 미래에는 사법제도가 소송이라는 한 종류의 분쟁해결기법만을 활용하는 장소가 아니라, 각국의 전통에 기반을 둔 분쟁해결제도와 서양에서 발원한 분쟁해결제도로 구성된 이중적인 분쟁해결시스템을 구성될 것으로 전망된다.

73) Patil, Deepa, A Critical Analysis on Lok-Adalat in India, *Research Front*, Vol.3, No.2, 2015, p.45. 그러나 방글라데시의 마을법정과 인도의 Lok Adalat은 차이점도 존재한다. 예를 들어 Lok Adalat은 은퇴한 판사가 의장이고 변호사도 참여하지만, 방글라데시의 마을법정 의장은 마을자치기구의 의장이라는 점에서 차이가 있다. Agarwal, K. Anurag, "Role of Alternative Dispute Resolution Methods in Development of Society: Lok Adalat in India", *Working Paper* No. 2005-11-01, Indian Institute of Management, India, 2005, p.6.

74) Chung, Yongkyun, "An Eclectic View on the Relative Role of Rule of Law and Alternative Dispute Resolution in Legal Development Assistance: The Case of the ASEAN Region", *International Trade, Politics and Development*, Vol.2, No.1, 2018, pp.38-56.

## 참고문헌

- 문형남, 「방글라데시 진출기업 인사관리 성공전략」, 노사발전재단, 2012.
- 신진영·김찬완, “방글라데시 중소기업 애로점과 공저개발원조 개선요구 분석”, 「질서경제저널」, 한국질서경제학회, 제19권 제3호, 2016.
- 이로리, “조정인 인증제에 관한 국제적 동향: 미국 및 유럽 국가들을 중심으로”, 「중재연구」, 한국중재학회, 제27권 제2호, 2017.
- 이양호, 「힌두·이슬람국가, 불평등의 정치경제학: 인도 이란 이라크 파키스탄 방글라데시를 중심으로」, 비엔엠북스, 2019.
- 조길태, “인도와 파키스탄, 방글라데시의 탄생”, *ChindiaPlus*, 2010.
- 정용균, “인도네시아의 분쟁해결문화와 비즈니스 협상전략: 지역연구방법론을 중심으로”, 「동남아연구」, 한국외국어대학교 동남아연구소, 제18권, 제4호, 2016a.
- 정용균, “베트남의 분쟁해결문화와 비즈니스협상전략: 지역연구방법론을 중심으로”, 「통상정보연구」, 한국통상정보학회, 제18권, 제4호, 2016c.
- 정용균, “캄보디아의 분쟁해결문화와 협상방식: ADR을 중심으로”, 「동남아연구」, 한국의국어대학교 동남아연구소, 제28권, 제2호, 2018a.
- 정용균, “라오스의 분쟁해결제도와 비즈니스협상문화”, 「분쟁해결연구」, 단국대학교 분쟁해결연구소, 제16권 제3호, 2018b.
- 정용균, “미얀마의 분쟁해결문화와 제도”, 「중재연구」, 한국중재학회, 제28권 제4호, 2018c.
- 정용균, “말레이시아의 분쟁해결문화와 비즈니스 협상”, 「통상정보연구」, 한국통상정보학회, 제20권, 제4호, 2018d.
- 정용균, “필리핀의 분쟁해결문화와 비즈니스협상전략”, 「국제지역연구」, 국제지역학회, 제28권 제4호, 2019a.
- 정용균, “필리핀 및 기타 원주민사회 분쟁해결문화에 대한 탐색적 연구: 회복적 정의의 관점을 중심으로”, 「분쟁해결연구」, 단국대학교 분쟁해결연구소, 제16권 제3호, 2019b.
- 정용균, “일본의 분쟁해결문화와 ADR제도: Med-Arb의 관점을 중심으로”, 「한일경상논집」, 한일경상학회, 제83호, 2019c.
- 정용균, “인도의 분쟁해결문화와 ADR제도: Panchayat와 Lok Adalat을 중심으로”, 「중재연구」, 한국중재학회, 제29권 제2호, 2019d.

- 정용균, “싱가포르의 분쟁해결문화와 ADR제도”, 『무역통상학회지』, 한국무역통상학회, 제 19권 제2호, 2019e.
- 한인수·엄금화, “방글라데시의 봉재업 희망으로의 험로”, 『아시아리뷰』, 서울대학교 아시아연구소 제6권 제1호, 2016.
- Agarwal, K. Anurag, “Role of Alternative Dispute Resolution Methods in Development of Society: Lok Adalat in India”, *Working Paper* No. 2005-11-01, Indian Institute of Management, India, 2005.
- Ahmed, Bashir and Islam, T. Mohammad, “The Role of Union Parishad in Rural Dispute Resolution in Bangladesh : An Evaluation in the Light of People’s Perception”, *Studies in Asia*, Vol.3, No.1, 2013.
- Alim, Abdul and Ali, O. Tariq, “NGO-Shalish and Justice-Seeking Behaviour in Rural Bangladesh”, *BRAC Research Report*, 2007.
- Blair, Harry, “Civil Society and Propoor Initiatives in Rural Bangladesh: Finding a Workable Strategy”, *World Development*, Vol.33, No.6, 2005.
- Chowdhury, M. R. Mohammad, “A Study on Delay in the Disposal of Civil Litigation: Bangladesh Perspective”, *International Journal of Social Sciences*, Vol.14, No.1, 2013.
- Chung, Yongkyun, “Combining Arbitration with Mediation: Two Cultures of China and Malaysia”, *Journal of Arbitration Studies*, Vol.26, No.3, 2016.
- Chung, Yongkyun, “An Eclectic View on the Relative Role of Rule of Law and Alternative Dispute Resolution in Legal Development Assistance: The Case of the ASEAN Region”, *International Trade, Politics and Development*, Vol.2, No.1, 2018.
- Chung, Yongkyun and Ha, Hong-Youl, “Arbitrator Acceptability in International Commercial Arbitration: The Trading Firm Perspective”, *International Journal of Conflict Management*, Vol.27, No.3, 2016.
- Golub Stephen, “Non-State Justice Systems in Bangladesh and Philippines”, Paper prepared for the United Kingdom Department for International Development, University of California at Berkeley 2003.
- Goresh, Amadea, “Paving the Road to a More Free World: ADR as Sustainable Development A Look at Bangladesh”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, Vol.9, No.2, 2009.
- Gupta, Surie, Javidan, and Chkhor, “Southern Asian Cluster: Where the Old Meets the New”, *Journal of World Business*, Vol.37, No.1, 2002.

- Islam, Farmanul, "Towards a Brief History of Alternative Dispute Resolution in Rural Bangladesh", *Bangladesh Journal of Law*, Vol.4, 1&2, 2000.
- Islam, T. Mohammad, "Rural Dispute Resolution in Bangladesh: Popular Perception about Village Courts", *QEH Working Paper Series* No.210, 2018.
- Islam, Sahidul and Alam, Shamsul, "Access to Justice in Rural Bangladesh: A Review on Village Court and Its Effectiveness", *Jahangirnaga University Journal of Government and Politics*, No.37, 2018.
- Patil, Deepa, A Critical Analysis on Lok-Adalat in India, *Research Front*, Vol.3, No.2, 2015.
- Saadi, Azsduzzaman, Aziz, Moonmoon, and Rashid, Mamunar, "Effectiveness of Village Court in Bangladesh: A Study in Tangail District", *Banglavisian*, Vol.13, No.1, 2014.
- Sarker, I. Nazrul, *An Evaluation of Village Court: A Study on Selected Village Courts Bangladesh*, MA Thesis, BRAC University, 2018.
- Scott, C. James, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", *American Political Science Review*, Vol.66, No.1, 1972.
- Sen, N. Priya, *General Principles of Hindu Jurisprudence*, Tagor Law Lectures, Allahabad, 1984.
- Yasin, Mohammed and Khaled, Mohammed, "Alternative Dispute Resolution : Bangladesh Perspective", 2005, Presented at Southern University of Bangladesh.

## ABSTRACT

### Dispute Resolution Culture and Institution in Bangladesh: Shalish Tradition and Modern Extensions

Yongkyun Chung

Shalish is a key ingredient of the dispute resolution culture in Bangladesh since a formal court system has been known to show inefficiencies, such as overburdened cases and litigation process delays. This paper investigates the main function of Shalish and examines the evolution of Shalish in the perspectives of its three variants: a community-based Shalish, a village court, and an NGO variant of Shalish in modern extensions. It was found that traditional Shalish may play a role in the dispute resolution system in modern villages. A village court is a kind of hybrid dispute resolution system combining an informal dispute resolution with a formal court system. A village court is administered by the Union Parishad without intervention from the central government. Both the Shalish and village court have the weakness of unfair verdict exercised by local elders within a community. For this reason, an NGO variant Shalish is to reflect voices of women and other lower people in the community. To this study's interpretation, a village court is a new kind of Shalish combined with a formal court system while an NGO variant Shalish is also a "new" Shalish combined with a mediation system. In this respect, core elements of Shalish tradition have not been changed although various forms of new dispute resolution systems have emerged in the modern world.

**Key Words** : Bangladesh, dispute resolution culture, Shalish, NGO, village court