

# 인권과 발전

## 글로벌 거버넌스와 대학

제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

**Human Rights**  
and **Development**  
: Global Governance and University





## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

### 초청의 글

지난해 설립된 서울대학교 인권센터가 두 번째 국제 학술 심포지엄을 열게 되었습니다. 첫 번째 심포지엄에서는 서울대 학내의 인권상황을 점검하고 국내외 대학에서 인권문제에 어떻게 대처하는지를 대학관계자들을 초청하여 토론했습니다.

이번 심포지엄은 범위를 조금 넓혀서 세계 여러 나라들 간의 관계 속에서 어떻게 발전과 인권 향상이 함께 이루어질 수 있는가를 논의하고자 합니다. 이것은 서울대학교 인권센터가 학내 문제뿐만 아니라 우리 사회와, 나아가 세계의 인권과 발전에 중요한 역할을 해야 한다는 책임과 의지를 반영한 것입니다.

심포지엄은 크게 두 부분으로 구성했습니다. 첫 번째 세션은 세계화의 두 축인 노동과 자본의 국제이동에 관한 학술논문 발표와 토론으로 구성되고, 두 번째 세션은 논문 형식을 벗어나 자유로운 발표와 토론이 이루어집니다. 1부에서 주로 글로벌 거버넌스의 책무성에 초점이 맞추어 진다면, 2부 라운드 테이블에서는 인권과 발전에 있어서의 지역기구, 정부, NGO, 그리고 대학의 역할에 대한 토론이 이어집니다.

마지막으로 서울대 인권센터의 비전과 심포지엄에 참여한 대학 및 기구들과의 앞으로의 네트워크 형성에 대한 논의로 끝맺고자 합니다.

이 심포지엄을 위해서 시드니 대학, 하버드 대학, 국제해비타트연맹, 아세안 정부간인권위원회에서 연구하고 활동하시는 귀한 분들이 와 주셨습니다.

인권과 발전에 관심을 갖고 계신 여러분들의 많은 참여를 바랍니다.

서울대학교 인권센터장 정진성

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

# 인권과 발전

## 글로벌 거버넌스와 대학

13:30-13:40 **개회**

개회사 정진성 (서울대학교 인권센터장) **Chinsung Chung** (Director, SNU Human Rights Center)

축사 변창구 (서울대학교 부총장) **Chang-Ku Byun** (Vice-President, SNU)

13:40-15:00 **1부 인권 중심 발전을 위한 글로벌 거버넌스**

사회 이상원 (서울대 성희롱성폭력상담소 소장)

발표 **국제이주의 거버넌스와 이주민 권리 증진의 어려움**

니콜라 파이퍼 (호주 시드니대학 교수, 아태 인권과 민주주의 프로그램 소장)

발표 **글로벌 공공재로서의 사회권: 발전, 인권 그리고 책무성**

김태균 (서울대 국제대학원 교수)

토론 정근식 (서울대 사회학과 교수)

홍성수 (숙명여대 법학부 교수)

15:15-17:30 **2부 라운드테이블:  
인권과 발전을 위한 국제협력과 대학의 역할**

사회 정인섭 (서울대 법학전문대학원 교수)

발표 **아시아의 인권과 발전을 위한 지역거버넌스**

라펜디 자민 (아세안 정부간 인권위원회 위원)

발표 **도시권에 대한 멕시코시티 현장: 지방정부와 시민사회의 협력,  
그 성취와 도전**

로레나 자랏 (멕시코 국제 해비타트연맹 소장)

발표 **하버드대학교의 인권**

찰리 클레먼 (하버드대학교 카 인권센터 소장)

발표 **서울대 인권센터의 비전**

이정국 (서울대 인권센터 전문위원, 변호사)

토론 니콜라 파이퍼, 김태균, 이상원, 정진성, 홍성수, 정근식

※ Korean-English interpretation  
한국어-영어 동시통역이 제공됩니다.

# Human Rights and Development

: Global Governance and University

---

13:40-15:00 **Session 1. Global governance on human rights-based development**

---

Moderator **Sangwon Lee** (Director, SNU Center for Sexual Assault Prevention)

Presentation ***Global migration governance and the difficulties of promoting migrant rights***

**Nicola Piper** (Director, Asia Pacific Masters of Human Rights and Democratization, University of Sydney, Australia)

Presentation ***Social rights as a global public good: development, human rights and accountability***

**Taekyoon Kim** (Professor at Graduate School of International Studies, SNU)

Discussion **Keunsik Jung** (Professor of Sociology, SNU)

**Sung Soo Hong** (Professor of Law, Sookmyung Women's University)

---

15:15-17:30 **Session 2. Roundtable : Global cooperation and the role of university for human rights and development**

---

Moderator **In-Seop Chung** (Professor at Law School, SNU)

Presentation ***Regional governance on human rights and development in Asia***

**Rafendi Djamin** (Indonesia Representative, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)

Presentation ***Mexico City Charter for the right to the city: achievements and challenges of cooperation between local government and civil society***

**Lorena Zarate** (President, Habitat International Coalition in Mexico)

Presentation ***Human rights at Harvard University***

**Charlie Clements** (Director, CARR Human Rights Center, Harvard University)

Presentation ***The vision of Seoul National University Human Rights Center***

**Jeongkuk Lee** (Lawyer, SNU Human Rights Center)

Discussion **Nicola Piper, Taekyoon Kim, Sangwon Lee, Chinsung Chung,**

**Sung Soo Hong, Keunsik Jung**

# Contents

## Session 1. Global governance on human right-based development

Global Migration Governance and the Difficulties of Promoting Migrant Rights .....	3
Nicola Piper (Director, Asia Pacific Masters of Human Rights and Democratization, University of Sidney, Australia)	
Social Rights as a Global Public Good Development, Human Rights, and Accountability .....	35
Taekyoon Kim (Professor at Graduate School of International Studies, SNU)	

## Session 2. Roundtable: Global cooperation and the role of university for human rights and development

Regional Governance on Human Rights and Development in Asia .....	57
Rafendi Djamin (Indonesia Representative, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)	
Mexico City Charter for the Right to the City: Achievements and Challenges of Cooperation between Local Government and Civil Society .....	59
Lorena Zarate (President, Habitat International Coalition in Mexico)	
Human Rights at Harvard University .....	67
Charlie Clements (Director, CARR Human Rights Center, Harvard University)	
[Translation] Vision of the SNU Human Rights Center .....	75
Jeongkuk Lee (Lawyer, SNU Human Rights Center)	

# 목 차

## 1부 인권 중심 발전을 위한 글로벌 거버넌스

[번역문] 국제이주의 거버넌스와 이주민 권리 증진의 어려움 .....	83
니콜라 파이퍼(호주 시드니대학 교수, 아태 인권과 민주주의 프로그램 소장)	

## 2부 라운드테이블:

### 인권과 발전을 위한 국제협력과 대학의 역할

[번역문] 도시권에 대한 멕시코시티 현장: 지방정부와 시민사회의 협력, 그 성취와 도전 .....	105
로레나 자랏(멕시코 국제 해비타트연맹 소장)	
[번역문] 하버드대학교의 인권 .....	113
찰리 클레먼(하버드대학교 카 인권센터 소장)	
서울대 인권센터의 비전 .....	119
이정국(서울대 인권센터 전문위원, 변호사)	





# Session 1



## Global governance on human rights-based development

Presentation *Global migration and the difficulties of promoting migrant rights*

Nicllar Piper

Presentation *Social rights as a global public good: development, human rights and accountability*

Taekyoon Kim



# Global Migration Governance and the Difficulties of Promoting Migrant Rights

Nicola Piper\*

University of Sydney/Australia

## Abstract

There has been a gradual shift towards greater global governance of labour migration, a development paralleled by the mushrooming of migrant associations and the intensification of their networking activities aimed at upholding a rights-based approach to migration. Overall, the emergent global governance structure has so far offered few opportunities for advocacy by migrant and civil society organizations. This chapter explores the reasons why social activism by or on behalf of economic migrants remains difficult, despite some new developments. The focus of the current discussion is therefore on the obstacles in the way of access to global institutions and to migrant voice, the complexity and ambiguity of the multi-sited governance structure and the difficulties of placing rights at its centre, all of which mean that formal mechanisms of the emergent global regime around migration are exclusionary and migrant activism part of the critical resistance to contemporary globalization, rather than an insider element of governance.

Keywords: global governance, multi-sited governance, economic migration, migrant rights, social activism, advocacy

---

\* Nicola Piper is Associate Professor in Human Rights at the University of Sydney, Australia. She has carried out policy-relevant work for the IOM, UNESCAP, UNRISD, UNIFEM, IDRC and the Global Commission on International Migration. In addition to her recent book with Jean Grugel, her publications include *New Perspectives on Gender and Migration – Rights, Entitlements and Livelihoods* 2008 as well as recent articles in *Ethnic and Racial Studies*, *Journal of Human Rights*, *International Migration*, *Third World Quarterly*, *European Journal of East Asian Studies*, *Global Social Policy and Population*, *Space and Place*.  
nicola.piper@sydney.edu.au





I begin this paper by outlining why effective social activism for economic migrants from developing countries has traditionally been difficult. Particularly salient here is the fact that political institutions, especially in the destination countries, have proved exceptionally hostile to lower skilled migrant workers. This has meant that many migrant organizations have been keenly interested in the recent emergence of multi-sited governance of migration. In the second and third sections, I explore why, despite these hopes, global governance mechanisms still fail to take both migrants and migrant rights issues sufficiently seriously. The result is that rights activism with regard to migrants runs parallel to, not inside, the emerging structures of migration governance. The argument advanced here goes beyond a particular, empirical example of migrant exclusion. Instead I aim both to explore and critique the way in which the emergent global regime around migration reproduces and sustains existing practices of exclusion and inequality.

### The difficulties of social activism by and for labour migrants

International migration for work is part of broader processes of economic globalization and global production as well as reproduction chains<sup>2</sup>). Contemporary processes of labour migration arise from a range of core global inequalities, including the North-South and rural-urban divides, divisions around gender, class and ethnicity, and the differential consequences of environmental degradation depriving people of their livelihoods. Moreover, economic globalization has disturbed traditional political settlements based on the nation state (McGrew and Held 2002), and the power of mobile capital in an era of increasingly free markets has unsettled 'place-based politics' (Clark and Tickell, 2005: 1901). As states have gradually come to terms with the logic of greater competition, unstable and fragile labour opportunities have expanded, often at the bottom of the economic ladder in productive, caring or service industries.

Both countries of origin and destination find reasons to avoid their respective responsibilities towards the many migrants who form part of this vulnerable and ill-paid

---

2) The expanding global care economy is largely populated by migrant women (Kofman and Raghuram 2009).

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

workforce and tend, moreover, to have converging interests in ‘managing’ labour migration’ on the basis of temporary contract schemes commonly favoured by all states. Destination (mostly the richer) countries have typically established immigration policies based on a utilitarian rationale and, consequently, selectively open up entry routes and provide differential rights and entitlements, according to the perceived utility to the economy of different labour migrants and their social status – practices that are also profoundly gendered (Piper 2008b, 2011; Weiss 2005). This is expressed in the increasingly complex visa categories destination countries have established that separate migrants according to their skill levels, educational credentials and income. Unlike the early guestworker schemes implemented during the immediate post-war period, both skilled and lower skilled migrants are now subject to temporary migration schemes. But skilled workers have a good chance of converting temporary permits into more secure residential and working visa arrangements over time, whereas lower skilled migrants are more likely to enter destination countries amid fears that they will be deemed a burden on the state if they try to stay on. Meanwhile, in many origin countries in the South, migration is an outcome of failed or unequal development. The interests of these origin countries, therefore, tend to revolve around the issue of remittances, followed by skills transfer and investment. International migrants now send home more remittances than ever (Taylor 2000:2). Since countries of origin generally wish to retain or even expand this flow, they also tend to favour the adoption of flexible policies such as temporary migration schemes that encourage out-migration but do little or nothing to protect migrant workers once they are outside their country of origin and try to tap into overseas or diaspora) communities, for instance via dual citizenship and tax incentives, to attract knowledge exchange, skills and investment.

Individual migrants thus find themselves caught between the restrictive policy frameworks established by destination countries and an emerging culture of emigration in their countries of origin. In some (sub-)regions, such as Southeast and South Asia, this has resulted in the establishment of a domestic ‘industry’ of migration comprising a web of recruitment agencies and brokers, often with transnational ties, all of whom benefit from the ‘trade in workers’ in one way or another and who have little interest, therefore, in the improvement of working conditions or the rights of migrants (Ball and Piper





## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

Labour issues are beginning to surface within global civil society; but it has shaped up mainly in a reactive rather than an agenda-setting capacity<sup>4</sup>). The methods and tactics of pro-labour civil society campaigns have generally shadowed developments at the business level. Among the new movements that have emerged in recent years is the global standards movement that brings together fair trade and labelling organizations concerned with social justice, labour conditions and environmental issues (Brown and Getz 2008). The global standards movement seeks new mechanisms of governance and regulation while trying to expose the malpractices of corporate players (Clark and Tickell 2005). But equally the rise of civil society movements such as this, concerned with trade, standards and labour, is partly a response to the decline of the traditional trade union movement which has contributed to the low level of institutionalization of labour issues at the global level. In turn, this has exacerbated the plight of migrants by, for example, permitting rising levels of competition within the labour force and its casualization (Standing 2008). The restructuring of production processes is only now beginning to change the traditional practices of trades unions and then mainly at the international level. Some have recently begun to embark upon organizational reforms and developed new strategies that focus on the challenges posed by the pursuit of social justice in an era of transnationalization of labour markets (Bronfenbrenner 2007)<sup>5</sup>). But much of this remains at the rhetorical level, in the form of policy statements or research projects of international union bodies<sup>6</sup>) and it is unclear whether, or how, any of it trickles down to national and local practices, which is where migrant labour issues actually take shape. To be sure, migrant worker-related issues have become part of the new social justice agenda that trade unions talk about. But the talk of 'fair' globalization in the national or global centres of trade unions<sup>7</sup>), important though it is, is not yet reflected in the migrant

---

4) This is a core point made by the Director of Migrant Rights International, in interviews with Piper, as early as 2005.

5) A concrete example of this are the initiatives based on the concept of 'unions without borders' such as a global union membership pass instigated by UNI (personal interview with Piper, 2005).

6) See the IUF's recent handbook on migrant worker organising (2008) and Public Services International (PSI)'s work on health worker migration (Van Eyck 2004) and 'Migration and Development: the PSI Perspective' (no date).

7) The global migration programme by the global union *Building and Wood Workers' International* deserves mentioning here as a positive example.



experience in many regions of this world.

In short, states have failed to protect migrant labour, especially low skilled migrants from developing countries, and trade unions have been largely unreceptive to their needs<sup>8)</sup>. The experience of international migrants is, in effect, a unique combination of vulnerability in the political sphere and exploitation in the economic domain, both of which have their roots in the fact that migrants are non-citizens in the places where they work. States are able to avoid, legally and practically, their responsibilities and migrants find themselves in precarious and dangerous jobs or in sectors that are un- or under-protected by national labour laws not only because this is the only work available but also because their voices go unheard. The difficulties of social activism mean that their exclusion goes unaddressed and in some cases even unchallenged. Indeed, their political vulnerability continues even upon return to their country of origin after working abroad for a certain periods of time. Building public support on behalf of economic migrants' claims (and even more so when they are undocumented) has proven almost as difficult in countries of origin as it has in countries of destination. This is why the creation of a global regime of migration governance is sometimes felt to be a potential step forward because it creates a new level at which migrant activists can seek access.

## The global governance of migration

Newland (2005) argues, in one of the first discussion papers on this topic, that global governance can be the result of either top-down or bottom-up processes. In the case of

---

8) There are some laudable actions and activities, especially on local level, captured well by the concept of 'community unionism' or 'citizenship unionism'. These examples largely derive from the North American experience, however, and seem to relate to a narrow range of sectors (as evident from the campaign slogan "Justice for Janitors"). In Western Europe, unions have also opened their doors to include undocumented and temporary migrant workers in their organizing efforts (e.g. around the "Decent Wage" campaigns in the UK). What is, however, needed is more collaboration between unions at the destination and origin end to address the various forms of labour law violations many temporary migrants experience. For a more detailed discussion, see Piper 2010 and 2009b (the latter includes a comprehensive literature review).







## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

employment and labour relations in general. It has also produced two migrant worker-specific Conventions: C 97 dating from 1949 and C 143 from 1975, which have been subject to ratifications from some rich countries that are mainly migrant receivers (unlike the 1990 UN Convention). Both, however, reflect the demands of states in earlier periods of the global economy and, nor surprisingly, they have been ineffective in protecting migrant workers. Other ILO conventions that are relevant to economic migrants indirectly pertain to core labour standards such as freedom of association and were consolidated in the ILO's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work from 1998. These freedoms, including the right to association and the freedom to organise are as crucial for migrants as for other workers but they are rarely put to work to defend migrants' rights by the ILO or other global institutions.

These incomplete and ineffective structures have at least traditionally treated migration as an issue in its own right. One of the problems facing global labour movements at the moment, and one that is, therefore, hugely relevant for migrant workers, is the increasing subordination of labour concerns generally to the trade agenda through the World Trade Organization (WTO). GATS Mode IV effectively and surreptitiously ties migration to the management of trade and brings it into the orbit of the WTO. Formally, GATS Mode IV aims to prevent discrimination against what are termed 'service providers' (which could include migrant workers) on the basis of their place of origin as part of the agenda of freeing trade. But because of developed states' opposition to the free movement of people and fear of what Nicolaidis and Schmidt (2007) call 'face-to-face social dumping' where western publics feel 'undermined by the import of cheap labour on their doorstep', Mode IV in fact only applies to a very narrow group of migrants (Betts and Nicolaidis 2009) and migration is dealt with strictly in terms of quotas and technicalities, without any mention whatsoever of social protection (Grugel and Piper 2007)<sup>12</sup>. Moreover, normatively speaking, the governance of labour and migration in the context of the WTO is marked by a comprehensive absence of concerns about rights. If civil society organizations follow states in 'forum shifting' into the WTO – and it is hard for them not to, to some extent at least – they will be hedged in by the limitations imposed

---

12) This is consistent with the unsuccessful attempts by activists to have the WTO include social clauses in its agreements.

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

by GATS Model IV which effectively places rights claims by workers outside the remit of trade regulation.

Another venue where migration has been discussed outside the UN framework is the Global Forum on Migration and Development (GFMD), which was initiated at the High Level Dialogue on International Migration and Development in 2006 in response to the globalization of the migration debate whilst remaining a politically highly sensitive topic (Matsas 2008:5). The GFMD functions informally and lacks a permanent secretariat. Important though it is for information sharing, because it is only a 'dialogue-based platform', the GFMD relies entirely on voluntary initiatives from the wider international community to implement the proposals put forward at each forum and is, inevitably, limited in scope.

### Bottom up governance

Migrant social movements seek, *grosso modo*, to put the day-to-day needs and rights of migrant workers on the policy making agenda and expose the work violations and human rights abuses that migrant workers, especially at the lower end of the labour market, can routinely face. As I show above, they have struggled to do so within states, with a few notable exceptions (for Canada, see Basok 2004; for Hong Kong Hsia 2009; for Europe Anderson 2001). Especially where the national level has proven impenetrable (as in some Southeast Asian countries, see Piper 2006), the transformation in the global architecture of migration has sometimes been seen as an opportunity for voicing migrants rights, particularly by transnational advocacy networks.

Classically, rights questions with regard to migration referred to whether economic migrants could access political citizenship in their country of destination, meaning the right to vote, the acquisition of formal citizenship and even membership of political organizations such as political parties (Layton Henry 1990). But the 'new rights agenda' places migration squarely in the context of debates about global justice and focuses on the combined responsibilities of both sending and receiving countries to them. The 'new rights agenda' reflects the growing centrality of rights in debates about global

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

development. As a result, the articulation of rights claims has become central to the way in which grassroots social movements frame grievances in recent years (VeneKlasen *et al* 2004). Rights direct attention to the drama of ordinary people caught up in grand, impersonal global practices (Goodale and Merry 2007). Rights discourses emphasise, above all, the moral claims to dignity and respect that we each have as part of our human condition (Grugel and Piper 2009). Human rights, as they are conceptualized in international law, are inherently individual; they are, at the same time, global since they draw on the international human rights regime overseen by the UN. Rights thus imply a re-reading of international structures in ways that stress how human entitlements are profoundly embedded in international agreements, even though they are often ignored or not implemented in practice. Bottom-up governance calls for these rights and entitlements to be taken seriously.

The 'new rights' agenda speaks directly to the situation of temporary, lower-skilled and low-wage migrant workers. Instead of focusing on how to 'manage' migration flows, rights-based governance would emphasise instead:

- *The right of migrant workers to development*

Given the current highly restrictive migration policy environment centred upon temporary migration schemes with few rights provisions, there is greater call for addressing the causes of migration which largely pertain to the lack of economic opportunities. It is in this context that the right to development has remerged. As the UN (2006) acknowledges, the terrain of development/underdevelopment underpins the entire migration process, from the (more or less forced or constrained) decision to migrate in the first place, to the actual migration (the physical being at the destination) as well as to the return phase. From both the origin country and the migrants' perspectives, therefore, the issue of migrant rights should be intimately linked to questions of the human right to 'development'. Under Article 1 of the UN Declaration on the Right to Development from 1986, the right to development is understood as 'an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized'.



This raises the question of whether migrants should have had to leave their places of origin in order to search of work and survival in the first place and whether all states have responsibilities to reduce the push factors that underpin global migration (and not only countries of origin). The Global Commission on International Migration states in its final report that migration should become more of a choice rather than the necessity it presently is. The ILO also stated in its report for the ILC in 2004 that out-migration is principally due to the lack of 'decent work' locally<sup>13</sup>). Recognizing the 'right' to development without migration, and the obligation of states to make this possible, suggests that migration governance should challenge the underlying structures of unequal development that currently sustain it, rather than focusing on migration management.

- *The rights of 'the left behind'*

Short-term, temporary migration schemes typically do not allow for family unification, with the result that many migrants effectively live and operate between various countries. As a result, many experience transnationally split family life, with 'absentee mother/parenthood' an increasingly common phenomenon. Given the extent of the feminization of migration, this translates into specific socio-cultural challenges and rising social costs as migration impedes the right to a family especially for young children (Schmalzbauer 2004; Hondagneu-Sotelo and Avila 1997).

Conventional family unification policies tend to reflect the entitlements of skilled or permanent migrants. As such, they are irrelevant to the vast majority of low-wage migrant workers. At the very least, therefore, there is a need to re-think what the right to a family life means in the context of transnationalized families, especially as the rise of female-led migration destabilizes established gender norms and gender roles. It is important here to consider not only the rights of migrant workers to a family life but also the rights of those left behind who are dependent, emotionally and financially, on parents or carers who are working abroad. Arguments are now being put forward that the rights of those left behind mean that states that benefit from migration should have an obligation to finance and deliver social policy programmes that compensate and

---

13) For more details on this concept, see ILO (1999) and also Sen (2000). For a critique, see Standing (2008).



support the families of migrant workers (Piper 2008a).

- *Portable rights of migrant workers*

Migrant workers live in the interstices between states and, therefore, between different welfare systems and legal orders. This leads to particular difficulties when it comes to claiming benefits, payments and investments they are due or have accrued (Tamas 2003). For migrants to access benefits properly, these entitlements need to be transferable between countries. The concept of ‘portable rights’ has been proposed to refer in particular to social welfare entitlements such as pensions and health insurance payments for the older generation of migrants who need those investments to be transferred to their countries of origin for their retirement. But it can also encompass new kinds of solutions needed to resolve a range of migrant labour disputes. When migrants’ labour rights – to a fixed number of hours per day, a safe and secure working environment, or payment of specific wages for example – are violated, there are often legal obstacles in the way of seeking redress in the countries of destination, especially if they are deemed ‘illegal’ or if they are made to return home at the end of a time-limited work contract/work permit (Caron 2005; Smith and Paoletti 2005). In these cases, they need a place where their claims can be resolved outside the country where they work. At the level of organizational support, ‘portable membership’ is also being raised as a way of defending migrants’ rights through the idea of ‘unions without borders’, a scheme promoted by global unions such as UNI and the Public Services International (PSI)<sup>14</sup>.

- **Labour rights**

Trade unions in developed countries are often unsupportive of migrant workers; even when they are not, their traditional mechanisms of exerting influence tend to be less relevant in relation to the workplace needs of migrant workers – and the specific sectors in which many migrants end up working. As a result, low-wage migrants rarely enjoy the same degree of labour protection as indigenous workers or highly skilled migrants. Low-wage migrant labourers find themselves at constant risk of breach of contract and are subject to the widespread practice of non- or under-payment of wages (Verité 2005;

---

14) For an academic discussion on “transnational labour citizenship” see Gordon (2009).

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

Piper 2006 and 2005). The difficulties they face in claiming their labour rights is important but has been raised by surprisingly few scholars (see Caron 2005, Smith and Paoletti 2005 and Piper 2005 for exceptions) although it is an issue on the agenda of some advocacy organizations and unions in specific localities (such as the 'right to be paid' campaign by Tenaganita in Malaysia and living wage campaigns in London, UK, and elsewhere). Although migrant workers tend to have in principle the right to join trade unions in most countries (albeit with plenty of exceptions such as Thailand), they are officially barred from forming their own unions even in many so-called democracies such as South Korea. Obstacles to joining existing unions or engaging in self-organising are related to foreign workers' migration status. Often, when temporary contract or undocumented migrants lose their job, even in cases of unfair dismissal, they are made to return home and as a result have no channels available for recourse. Labour markets are inherently transnational yet labour rights, it seems, are not treated as such, despite the demands of a growing number of migrant and labour NGOs (Piper 2009b).

### Parallel agendas

Migrant advocacy organizations have embraced the notion of rights which stem directly from the international legal system and, at the same time, global institutions have recently displayed a much greater interest in migration than ever before. Migration is no longer invisible in terms of global governance. But how far does the new global architecture offer rights-based opportunities or institutional entry points for social movements? I argue that these two developments, the emerging agenda of migrants' rights in a way that reflects the day-to-day needs of migrant workers and the slow and fragmented development of institutions that aim to manage migration at the global level, exist in parallel, without much crossing-over. The development of multi-sited centres of governance of migration is taking shape without reference to the rights agenda or the importance of migrant organizations in general. Despite the fact that migrants' rights claims echo the texts and the spirit of international human rights law, they are not taken seriously by official governance agencies<sup>15</sup>).

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

It has been suggested that this gap is, ultimately, due to states' continuing attachment to national sovereignty (Kalm 2008). Population control is at the essence of the traditional notion of sovereignty and states are reluctant to cede authority to global institutions or allow NGOs and activists into spaces where decisions are made. This may be so, but sovereignty is, in our view, incomplete as an explanation for why civil society organizations find themselves excluded from governance debates and why rights are almost impossible to put at the core of the governance agenda at present. Instead, I attribute it to three factors: issues of global power; the modes of representation open to /low-wage migrant workers; and the complexity and ambiguity of the current global architecture for migration.

At the centre of the phenomenon of labour migration is not the *problematique* of sovereignty so much as the unequal power and resources between and within states and societies and the processes of exploitation within the global political economy. To uphold the rights of low-wage migrants would mean interfering centrally with the workings of a liberal global economy that is based on corporate power, high profit levels and elite interests. Rights and liberal economics mix with difficulty and the rights of the workers at the bottom of the labour market, especially when they do not even have political citizenship in their place of work, are exceptionally hard to uphold. These inequalities, which sit at the heart of contemporary global politics, reflect new forms of exploitation and explain the underlying difficulties of constructing a just global migration regime. At the same time, they generate a daunting range of obstacles in the way of civil society access to governance institutions and effective activist voice.

With regard to representation, migrant workers are principally just that – workers – and most migrant issues are labour-related. Consequently, migrants are particularly disadvantaged by the fact that trade unions have become steadily more marginal in policy making. Although non-state actors are often encouraged to enter into partnerships with global governance bodies and now have greater access to global organizations for

---

15) As Basok and Piper (2012) have shown, there is a discrepancy between “rights work” at rhetorical level and the actual programming on the ground, the latter often not reflecting the former.



## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

work (Piper 2009b).

Getting migrant grievances and rights claims heard under the new structures of governance will almost certainly require cooperation between the unions and relevant NGOs. But this is far from easy. Unions and NGOs think and work in different ways. Unions tend to be over-bureaucratized and slow to react to change, whereas NGOs have greater flexibility and can act quickly. Unions rarely represent or address the needs of the poorest or those working in the informal economy, many of whom are women. By contrast, NGO programmes are concerned with manifestations of extreme poverty and are accustomed to working in the informal sector but they have little sense of the significance of labour rights as such (Leather 2004). NGO dependence on outside funding can also mean that their commitment to programmes is short-lived while the need to attract external funding can lead to NGOs focusing, perhaps excessively, on profiling their organizations. These operational differences reflect fundamentally different management styles and approaches to tackling inequality. Whilst unions are open about the political nature of their enterprise and are prepared to enter the political arena, NGOs want to play a watchdog role (Leather 2004; Bronfenbrenner 2007). There are some signs that unions and migrant associations are beginning to coordinate their activities. Migrant workers have begun to occupy larger spaces within certain sectors of the workforce and unions are being forced to re-think their attitudes (Brown and Getz 2008; Basok 2004). This is an important development but new forms of collaboration are still very incipient.

Finally there is the bewildering complexity of the current international structures for handling migration and migrant labour. Different agencies deal (generally partially) with different aspects of migration or different kinds of migrants – UN Women takes a stance with regard to migrant women, ILO treats migrants as workers, the OHCHR identifies migrants as noncitizens, UNICEF is concerned with migrant children, and UNDP focuses on issues of underdevelopment in origin countries (and thus addresses the causes of migration). This means that civil society organizations are rarely certain which UN agency or institution they should be trying to work with and they can end up spreading themselves very thinly. The solution, from the activist perspective, might be building

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

---

'networks of social justice networks' which would give them greater coverage and institutional capacity. Mainly for reasons of resources this has so far proven a difficult undertaking.

Furthermore, the range of options open to activist organizations to advance rights' agendas for migrants inside governance institutions is not very great. For example, the OHCHR's treaty body system revolves around monitoring state parties' reports. The NGO community can submit shadow reports and offer supplementary evidence to that provided by governments. This is an important route to drawing public attention to rights abuses and it can sometimes lead to OHCHR making recommendations along the lines that NGOs request. But these recommendations are non-binding, with the result that states rarely take heed. Moreover, this is pretty much the only avenue open to civil society organizations for voicing criticism of government policy and practice that violates the CRM. The submission of individual complaints to the Committee on Migrant Workers is possible – but only under 'certain circumstances' which have yet to be defined, since this is new and as yet untested ground. A study on the treaty bodies of the six UN core conventions and the percentage of conclusions referring to migrants (as an indicator of awareness and visibility of the rights of migrants) has shown that half of the Treaty Monitoring Bodies' conclusions were not relevant. When they did, however, the context was very narrow – for example, the focus was on trafficking of women and children, rather than those migrants' socio-economic or labour rights (ICMC & December18, 2006).

Of all the governance bodies, only the ILO offers significantly different terms of access and participation. The ILO is unique in its organizational set-up: its tripartite structure involves governments, employer organizations and trade union bodies. Migrant workers are therefore, in theory at least, represented through the latter, although, as I highlighted above, trade unions have not tended to voice the concerns about the rights of migrant labourers. Moreover, since the ILO defines workers' organizations quite narrowly and the traditional unions resist any attempt to recognise other non-governmental organizations as legitimate representatives of labour, migrants' own associations are excluded from direct access (see also Standing 2008). Even the non-conventional unions set up by foreign domestic workers, for instance, and NGOs involved in 'migrant rights work' can only be

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

represented indirectly, through official unions. Again, there is some evidence of change. Some unions are becoming more pro-active in terms of recruiting migrant workers as a result of the decline of their traditional constituencies in manufacturing and heavy industry. Some trade union federations, including those in UK, Germany and the Netherlands, and some unions in Canada and the USA have turned to migrant workers to boost their membership (Basok 2008; Kloosterboer 2007; Avci and McDonald 2000). Additionally, some migrants have begun to set up their own unions, in Southeast and East Asia especially, Migrant workers in Korea have, for example, recently submitted a complaint to the ILO's Governing Body claiming their right to freedom of association, one of the fundamental labour standards championed by the ILO. But, as with questions of voice, these changes are very slow and partial.

The argument I am putting forward here on global governance and migration runs counter to liberal assumptions about the nature of global governance and supports a critical analysis of it (Gill 1995, Overbeek 2005, Grugel and Piper 2007). The literature on global governance highlights the fragmentation of state sovereignty and the consequent multiplication of actors and networks taking on governance functions (Rosenau and Czempiel 1992; Commission on Global Governance 1995). For a wide range of scholars, networked governance means openings for civil society organizations to become partners in governance and a key element in the implementation chain of global policy delivery. By implication, therefore, global governance can be read as an opportunity to create the fairer and more equitable world that many civil society organizations and social movements actively campaign for. Duncan Green (2008: 424), for example, argues that global governance permits new forms of 'active citizenship':

with all its limitations, global governance holds out the promise of building some fairness and predictability in international relations by reining in the powerful, ensuring that poor nations have sufficient policy space and resources to work their way out of poverty and helping the most vulnerable.

For Scholte (2004), it is the very incorporation of civil society that legitimises global governance as a form of rule. Yet, with regard to migration at least, civil society



organisations struggle even for recognition and their position is very far from that of partner or consultant.

## A Step Forward

The sobering picture painted so far requires qualification based on a few developments which give hope to the many concerned with the promotion of a rights-based approach to migration. The ILO's adoption of the new Convention No. 189 on *Decent Work for Domestic Workers* is the outcome of formidable activist efforts around the world, bringing together trade unions, domestic worker and migrant rights organizations. With the assistance of data gathering by INGOs such as Human Rights Watch and the ILO's own machinery, this Convention - which was suggested for inclusion on the agenda twice in the recent history of the ILO - came finally to fruition, a historical hugely significant success given the informal and highly gendered nature of this sector. This convention was ratified by four countries within its first year of existence, with a few more following close. Although the ICTU's "Twelve by Twelve" campaign has not quite succeeded, considerable gains have been made. In the wake of the new ILO Convention, the International Domestic Worker Network was set up to promote this Convention around the world. Furthermore, a Global Union meeting held between 24-25 September 2012 in Brussels resulted in a statement on unions' intention to step up their efforts to re-instate the ILO as the key organization with competence on labour migration and to also strengthen collaboration between migrant rights movements and trade unions. A manifestation of the latter - on the global level at least - is the participation of membership-based migrant organisations and global unions in the Global Coalition on Migration which was founded in 2011, the first truly global network of networks concerned with the promotion of migrants rights. It has to be seen in the near future whether these efforts will be sustained over time and to what extent they will be able to shape the direction of global migration governance. What is clear, however, is that there is a concerted social activism taking place of a magnitude not seen before.

## Concluding remarks

The policy field of migration is at a crossroads. The failures of state-led governance at the global level – as well as its moral limits – are increasingly evident. Governance initiatives with regard to migration at the global level are proliferating, albeit in an over-lapping, fragmented and uncoordinated fashion. But the emerging frame of multi-sited global governance still resembles the old in some key respects. In particular, the conflicts between the ‘sovereign’ right asserted by states to protect local labour markets and economic interests on the one hand, and the fundamental rights of individuals who seek life and work outside of their country of birth or nationality on the other, remain unresolved<sup>17)</sup>. These problems are exacerbated not only by state power but, just as importantly, by the difficulties civil society-based activists and migrant organizations face when it comes to asserting migrants’ rights and the fact that migrants’ rights are subject to transnational jurisdiction and are, therefore, contested. Despite their vulnerabilities and the extent of their exploitation, migrants’ organizations struggle to make much headway in improving the position of migrant workers and asserting their basic human rights<sup>18)</sup>.

I also note the difficulties of putting UN human rights conventions, which should act to protect the weak and vulnerable, to work as far as economic migrants are concerned. International rights conventions work by empowering local and national constituencies to demand changes at the national level (that is, inside states) (Simmons 2009). This presents real difficulties in the case of many migrants, especially temporary contract workers or undocumented workers, who, on the whole, lack vocal and organized

---

17) To illustrate this, under international law, there exists a clear right for individuals to *leave* their country of birth but no commensurate right to *enter* another country.

18) The IOM (2009) has accepted that exploitation and rights’ abuse in the work place are features of the migrant experience, whether trafficked for purposes of work or not, through fraudulent recruitment and labour management practices, employment in dangerous places and in informal and unregulated sectors of the economy, non-payment of wages, excessive working hours, inadequate care for health and physical and sexual violence.

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

constituencies of support inside the countries to which they migrate (Caponio 2005; Piper 2006).

Moving rights up the agenda in migration, as in other policy domains requires, effective claims-making, coordinated mobilization by all relevant non state actors and civil society advocacy (Grugel and Piper 2007; Simmons 2009). Social organizations that are seeking to advance rights claims need to be able to open doors. A degree of institutional access is crucial for them to make their claims effectively. Access to institutions beyond the nation state is particularly important in the case of temporary migrants given the transnational nature of their existence. This is why the parallel tracks along which governance initiatives and rights claims progress is so very negative over the long term for migrants. Building cultures of migrants' rights in countries of destination and origin may well benefit from a more aggressive and intellectual activist strategy – through linking up with other social justice movements and building up a 'network of networks' for example – but it is also vital that they win more effective access to governance bodies. Statements by Global Unions and the new initiative of the Global Coalition on Migration are important steps in this direction. Without this, little will be achieved in terms of advancing a holistic agenda of rights for migrants and migrants' rights politics is likely to become more of an exclusive expression of resistance to power rather than a search for solutions that make the daily lives of migrants less arduous.

### References

- ANDERSON, BRIDGET. (2001) Different roots in common ground: Transnationalism and migrant domestic workers in London. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27: 673-683.
- AVCI, GAMZE and CHRISTOPHER MCDONALD. (2000) Chipping Away at the Fortress: Unions, Immigration and the Transnational Labour Market. *International Migration*, 38: 191-207
- BALL, ROCHELLE AND NICOLA PIPER. (2005) Trading labour-trading rights: the regional

**2nd SNU Human Rights Center international symposium**

dynamics over rights recognition of migrant workers in the Asia-Pacific- the case of the Philippines and Japan. In *Transnational Migration and Work in Asia* Kevin Hewison and Ken Young, London: Routledge..

BANDY JOE AND JACKIE SMITH. (Eds.) (2005) *Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order* Boulder, CO: Rowman and Littlefield

BASOK, TANYA. (2008) The Intersections of the Economic and Cultural in the U.S. Labour's Pro-Migrant Politics. *Social Justice* 35: 12-32.

BASOK TANYA. (2004) Post-national Citizenship, Social Exclusion and Migrants Rights: Mexican Seasonal Workers in Canada. *Citizenship Studies* 8: 47-64.

BASOK, TANYA. (2002) *Tortilla and Tomatoes - Transmigrant Mexican Harvesters in Canada*. McGill University Press.

BASOK, TANYA AND NICOLA PIPER. (2012) ' Management *versus* Rights: Migration of Women and Global Governance Organizations in Latin American and the Caribbean', in: *Feminist Economic*, vol. 18(2): 1-26

BETTS, ALEXANDER. (2011) *Global Migration Governance*. Oxford University Press.

BETTS, ALEXANDER AND KALYPSO NICOLAIDIS. (2009) The Trade-Migration Linkage: GATS Mode IV'. University of Oxford Memo prepared for the 'Global Trade Ethics Conference', presented at Princeton University, 19 February 2009.

BRONFENBRENNER, KATE, (Ed) (2007) *Global Unions*. ILR Press, Ithaca/London.

BROWN, SANDY And CHRISTY GETZ. (2008) Privatizing farm worker justice: Regulating labour through voluntary certification and labeling. *Geoforum* 39: 1184-1196.

CARON, CATHLEEN. (2005) *Global Workers Require Global Justice: The Portability of Justice Challenge for Migrants in the USA*. Discussion Paper, Committee on Migrant Workers, Day of General Discussion on Protecting the Rights of all Migrant Workers as a Tool to Enhance Development, 15 December 2005, Geneva.

CASTLES, STEPHEN. (2003) Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology* 37: 13-34.

CLARK, GORDON L. AND ADAM TICKELL. (2005) Guest editorial: Global standards. *Environment and Planning A* 37:1901-1902.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. (1995) *Our Global Neighbourhood*. Oxford:



## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

- HAUS, LEAH. (1995) Openings in the Wall: Transnational Migrants, Labour Unions, and U.S. Immigration Policy. *International Organization* 39: 285-313.
- HAWORTH, NIGEL, STEPHEN HUGHES AND RORDEN WILKINSON.(2005) The international labour standards regime: a case study in global regulation. *Environment and Planning A* 37:1939-1953.
- HONDAGNEU-SOTELO, PIERETTE AND ERNESTINE AVILA. (1997) "I'm here, but I'm there": the meanings of Latina transnational 'motherhood.' *Gender and Society* 11: 548-571.
- HSIA, HSIAO-CHUAN. (2009) The Making of a Transnational Grassroots Migrant Movement - A Case Study of Hong Kong's Asian Migrants' Coordinating Body. : *Critical Asian Studies* 41: 113-141.
- HUDSON RAY (2005) *Economic Geographies: Circuits, Flows and Spaces* London: Sage
- HUJO, Katja and PIPER, NICOLA (eds) (2010) *South-South Migration: Implications for Social Policy and Development*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2006) Swept under the Rugs: Abuses against Domestic Workers around the World. *HRW Report*, 18, 7.(C). Available at [www.hrw.org/reports/2006/wrd0706](http://www.hrw.org/reports/2006/wrd0706). (Accessed October 15, 2009)
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (2006a) *Changing Patterns in the World of Work*, Report of the Director General, Report I (C). International Labour Conference, 95th Session, June, Geneva. Available at <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf>. (Accessed September 24, 2008)
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (2006b) *Facts on Labour Migration*, June, International Labour Office, Geneva. Available at <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/ecosoc/migration.pdf>. (Accessed on September 24, 2008).
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (1999) *Decent work*. Report of the Director-General of the ILO to the 87th Session of International Labour Conference, ILO: Geneva.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. (2009) International Dialogue on Migration 2009. Intersessional Workshop on *Trafficking in Persons and Exploitation of Migrants: Ensuring the Protection of Human Rights*, 09-10



## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

- NEWLAND, KATHLEEN. (2005) 'The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions', Paper prepared for Policy Analysis and Research Programme of the GCIM. Available at <http://www.gcim.org/mm/File/TS%208b.pdf>, (Accessed on March 25, 2010).
- NICOLAIDIS, KALYPSO AND SUSANNE SCHMIDT (2007) Mutual recognition 'on trial': the long road to services liberalization. *Journal of European Public Policy* 14:717-734 .
- ONUKE, HIRONORI (2009) 'Japan's 'Special Gift' toward 'Innately Gifted' Filipino Workers: Care, Social (Re)production and Global Labour Migration'. *New Political Economy*, 14: 489-516.
- OVERBEEK HANK (2005) 'Global governance, class, hegemony: a historical materialist perspective' in A D Ba and M Hoffman (Eds.) *Contending Perspectives on Global Governance Coherence, Contestation and World Order* London: Routledge
- PELLERIN, HELENE. (1999) Regionalisation of migration policies and its limits: Europe and North America compared. *Third World Quarterly* 20: 995-1011.
- PIPER, NICOLA (2010) Temporary Economic Migration and Rights Activism - an organizational perspective. *Ethnic and Racial Studies* 1:1-33.
- PIPER, NICOLA. (2009a) Obstacles to, and opportunities for, ratification of the CRMW in Asia. In *Migration and Human Rights - The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights* edited by Paul de Guchteneire, Antoine Pecoud and Ryszard Cholewinski. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIPER, NICOLA. (2009b) Migration and Social Development: Organizational and Political Dimensions. *Social Policy and Development Programme Paper No. 39*, Geneva: UNRISD.
- PIPER, NICOLA (2008a) Overview of gender and labour migration in Asia. In *Gender and Labour Migration in Asia*, edited by Dina Ionesco and Christine Aghazarm. Geneva: International Organization for Migration.
- PIPER, NICOLA. (2008b) International Migration and Gendered Axes of Stratification- Introduction. In *New Perspectives on Gender and Migration - Rights, Entitlements and Livelihoods*, edited by Nicola Piper. London: Routledge.
- PIPER, NICOLA (2006) Opportunities and Constraints for Migrant Worker Activism in



## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

- Singapore and Malaysia –Freedom of Association and the Role of the State. In *Asian and Pacific Migration Journal* 14: 359-380.
- PIPER, NICOLA (2005) Rights of Foreign Domestic Workers – Emergence of Transnational and Transregional solidarity?. *Asian and Pacific Migration Journal*, 14:97-120.
- PIPER, NICOLA AND MICHELE FORD, Eds. (2006) Migrant NGOs and Labour Unions: A Partnership in Progress?. *Asian and Pacific Migration Journal* 14 (whole issue).
- ROSENAU, JAMES. AND ERIC-OTTO CZEMPIEL, Eds. (1992) *Governance without Government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHMALZBAUER, LEAH (2004) Searching for wages and mothering from afar: the case of Honduran transnational families. *Journal of Marriage and Family*. 66: 1317-1331.
- SCHOLTE, JAN AART. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and Opposition* 39: 211-233.
- SIMMONS, BETH. (2009) *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge, MA, :Cambridge University Press.
- SMITH, REBECCA AND SARAH PAOLETTI. (2005) Protecting the Rights of All Migrant Workers as a Tool to Enhance Development, Discussion Paper, Committee on Migrant Workers, Day of General Discussion on *Protecting the rights of all migrant workers as a tool to enhance development*, 15 December 2005, Geneva. Available at <http://www.ohchr.org/english/bodies/cmw/mwdiscussion.htm> [Accessed February 26, 2006]
- STANDING, GUY. (2008) The ILO: An Agency for Globalization?. *Development and Change* 39: 355-384.
- TAMAS, KRISTOF. (2003) *Mapping Study on International Migration*. Stockholm: Institute for Futures Studies.
- TAYLOR, VERTA. (2000) Mobilizing for change in a social movement society. *Contemporary Sociology* 29: 219-230.
- THOMAS, ALBERT. (1983) Albert Thomas on the International Control of Migration. *Population and Development Review* 9:703-711.



# **Social Rights as a Global Public Good Development, Human Rights, and Accountability\***

Taekyoon Kim

*Graduate School of International Studies*

*Seoul National University*

## Introduction: Human Rights and Development

The idea of human rights in the terrain of development has attained near-celebrity status. In relatively short period of time, it has gone from the ranks of the known to a significant level of international awareness in practices, and it seems to acquire an officially essential status in international discourse on the rights-based approach (RBA) to development. Weighty international boards have been recurrently gathering to sanction the severe violation of human rights at every corner of the world and how to fulfil human rights as a universal task of human beings. Undoubtedly, the rhetoric of human rights becomes politicized as a normative idea which is more widely accepted today than it has ever been in the past. At least the language of national and international dialogues seems to reflect a shift in priorities and emphasis, taking into accounts the natural integrity of human rights in the context of human development. International society has been incessantly endeavouring to locate human rights at the centre of development-related agendas and spread them out by enacting international laws and mobilizing epistemic communities where academics and practitioners produce new paradigms of human rights under the changing external environments. Indeed, human rights have become an integral element of the literature on development.

Yet, this apparent victory of the idea and use of human rights always remains with some real suspicion and challenges on the depth and coherence of this positive approach. The scepticism pivots around the twin problems of human rights: the poverty

---

\* *Conference draft: Please do not cite without the author's permission, I thank Alan-Yann Gabriel van Beek Mael for his excellent research assistance and valuable discussions.*

of its cogent conceptualisation; and the absence of centralised authorities for enforcing human rights at the global level. Firstly, the entire conceptual structure that underlies the oratory on human rights calls into question not only “whether we can coherently talk about rights without specifying whose duty it is to guarantee the fulfilment of the rights” but also whether the moral authority of human rights is conditional on the nature of acceptable ethics or it should be universal without considering contextual differentiations (Sen 1999: 228). Secondly, in the vicinity of enforcement institutions on human rights, the hard-core legalist approach arguing human rights as legal obligations rather than charity (Hamm 2001) adversely coexists with another hard-core legal pessimists holding “law of peoples as realistic utopia” (Rawls 1999). Either conceptually or legally, the idea of human rights lacks the practicability of its applications in the domain of international and social development.

In response to these critiques, more conceptualistic labours to taper invisible distances between the utopia and realities are required as a prerequisite for identifying the hands-on intersection of human rights and development. The presence of well-argued practical concepts for human rights is a necessary condition to undertake a better implementation of RBA by minimising inoperable utopian ideations and the dearth of its contextual applications. Its better implementation also ensues if there is a global accountability mechanism through which those who govern are held accountable to the governed at the global level. Accountability mechanisms, it is important to note, are not an international legal institution with the specificity of binding punishments (as the legalist perspective) but a global governance apparatus aimed to reduce the possibilities of human rights abuse in aid relations (Kim 2011).

In this regard, this study sets out to catapult the two practical issues on the mutual constitution of human rights and development to the public via a social constructivist approach on the process-oriented basis. Avoiding a simple-minded analysis of the RBA to development by legalist approaches or utopian frames, such a process-based approach covers the social construction of developmental paths within which the notion of social rights is *conceptually* brought back as a global public good in the centre of development aid policies, and the accountability mechanism is *practically* institutionalised as a ‘soft’ substitute for unworkable legal obligations. In a nutshell, the intersection of human rights and development creates another joining of a conceptual translation of human rights as

social rights and a practical device of the accountability mechanism to achieve social rights at the global level. For this constructivist view, this study proceeds in three steps: (i) a short review on the stunted manifestation of global governance for the RBA to development through the theoretical prisms of the English School; (ii) the (re)construction of social rights as a conceptual platform to combine human rights and development; (iii) the launching of accountability mechanisms which is taken to be foundational for sustaining social rights as a global public good.

### Stunted Global Governance for the RBA to Development

Development aid and its effectiveness cannot be positively evaluated without the betterment of people in need. The real promotion of peoples' life betterment also requires the empowerment of people through participation and the endogenous development of economic growth. The RBA to development refers to a value-added approach to development that aims to achieve a positive transformation of power relations among the various development actors by blurring the distinction between human rights and development (Bellamy 2003; Ihawoh 2011). This innovative idea considers not only strengthening the capacity of the duty-bearers who are obliged to fulfil the rights of the rights-holders, but also empowering the rights-holders who does not experience full rights for development.

With regards to the global nature of RBA in aid relations, the realisation of participatory development inevitably calls for global governance through which the RBA to development can be secured on institutional grounds beyond state sovereignties. Effective management of global governance, thereby, has been taken into consideration as an essential international regime organising the global-local nexus for the protection of human rights as well as social development via people's participation (Craig 2010; Sinclair 2012).<sup>1)</sup> It also becomes an effective policy prescription with which international development agencies tackle a growing array of globalised social problems in response to

---

1) International regime is often defined as "implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations" (Krasner 1983).









the English School fails to avoid the stunted structuration of global governance, which results from the lack of centralised enforcement mechanisms and the ignorance of power among states. It is a vital lesson from the English School's theoretical interpretation to admit power relations surrounding international human rights institutions and develop practical approaches to the social construction of the universal norms for human rights (Ibhawoh 2011). Without methodical investigations on alternative real-world institutional mechanisms that impose political conditionality, rather than on unrealistic rigidities of legalistic solutions, it would be of no use to frame global governance as an effective dynamics integrating human rights in the context of development (Uvin and Biagiotti 1996). More fundamentally, the following discussion is about whether the social construction of power and resistance on the intersection of human rights and development is a civilising or a corrupting force. In doing so, the comprehensive concept of human rights needs to be sophisticatedly modified in the specific form of social rights in order to enable willing states to engage with their own judicial contexts of human rights abuses and their articulation in cosmopolitan legal frames.

### Social Rights as a Conceptual Platform for the RBA

Projecting human rights as a conceptual foundation for the RBA, without proper modifications, would cause the implementation problems of its practical applications to real grounds of the RBA to development. The comprehensive nature of human rights involves the pros and cons of its practical applicability. In a positive sense, human rights *per se* are an all-encompassing universal provider of multiple aspects of human dignity, thereby stretching out the normative utility to cover any values related to the right to live of people in different sites. In a negative term, however, human rights are considered just a mixed bag of all possible general concerns about the RBA if they are conceived of as human values by overstretching the conceptual boundaries of human rights. Hence, it is a light task to manipulate them as one likes because they are exposed to the risk of arbitrary interpretations. The refurbishing project of the human rights (re)conceptualisation is necessarily undertaken to prevent the overtaxed use of human rights and encourage the conceptual standardisation and specific qualifications of human rights.

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

---

The main idea of how to modify the wide-ranging concept of human rights is to scale down the conceptual purview from human rights to social rights which are regarded as a practical substitute for them. Social rights are advanced as a prime substance for the RBA beyond a minimum threshold of political and civil rights and towards the right to social equality which is based upon the societal entitlement of citizenships and universal social protection (Minkler 2013; MacNaughton 2013). More clarification of the human rights conception with the particular emphasis on social aspects of human rights contributes to not only making human rights more properly implemented with a specific set of accountability but also curtailing the overstretching risk of the RBA at random and preventing human rights from being degenerated as a political rhetoric.

The introduction of social rights as a prime foundation of human rights draws a theoretical basis from the late British sociologist, T. H. Marshall (1964)'s systematic accounts for rights-based citizenships (see figure 1). Marshall's class formulation of citizenship rights in the historical evolution of industrial society contains three elements in sequential processes: civil rights (18<sup>th</sup> century), political rights (19<sup>th</sup> century), and social rights (20<sup>th</sup> century). First form is the legal constitution of citizens as of equal standing in relation to the law; second is the access of all citizens to democratic apparatus for the exercise of political power over the state; and third is the provision of sufficient means for all people to engage in full social participation. The coexistence of these civil, political, and social rights, which he argues amounted to the conditions necessary for full citizenship, is seen as the necessary precondition for their continued existence, and more clarifications on the concept of human rights. The realization of social rights, which can be recapped as the 'right to welfare' (Marshall 1971), is claimed as the final and fundamental goal of human rights organisations as well as development agencies, given that the development of human rights eventually is going to converge into social development based upon economic redistribution and freedom from poverty via social rights (Pogge 2008).

Figure 1. The Three Rights of T. H. Marshall's Rights-based Citizenship

Source: Marshall (1964).

The notion that social development is indispensable for the realisation of human rights is already stipulated in Article 28 of the UDHR from 1948: "Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized." UDHR's Articles 22-26 also have come to be identified with social rights, because those articles cover entitlements to work, social security, education, and an adequate standard of living, which includes food, clothing, shelter, and medical care. Further legal stipulations of social rights remained more specifically under the ICESCR (A Covenant) within which social rights are taken into account as a normative conceptualisation to cover the other civil and political rights. From those UN-initiated covenants, it is confirmed that the relationship between human rights and development is beyond question in the sense that full commitments to social rights is not incompatible with general targets of international development communities such as poverty reduction, the ownership and empowerment of people, sustainable development, mutual accountability and so on. As a universal value, social rights enable every single individual to claim sufficient resources for a dignified life no matter what a country's average income or income distribution might be (Minkler 2013; Stiglitz *et al.* 2010). The idea of social rights in the domain of global human rights presents that the value of social rights should be greater than the simple sum of what individuals seek for the realisation of economic or political betterments.<sup>4)</sup>

In a nutshell, a conceptualistic renovation of human rights takes place in light of the advancement of social rights as a conceptual platform for the RBA to development. Our tasks ahead to get this job done require two more commitments of the conceptual polishing and practical mechanisms to secure accountabilities of the RBA implementation.

---

4) Although good development and growth policies are necessary, they have not been remotely sufficient to reach those most in need. Researchers have concluded that neither current nor conceivable economic growth rates would be sufficient to achieve the Millennium Development Goals (MDGs) of halving even the lower global poverty rate of \$ 1 per day or less from 1990 by 2015 (World Bank 2008).

## Recognising Social Rights as a Global Public Good

The advent of neoliberal economic globalisation threatens social rights to development. The protection from negative aftermaths of globalisation entails a stronger consideration of human rights. The provision of social protection as an institutional and universal apparatus to realise social rights for sustainable development should be taken as a global public good by the international community. The first rationale for this claim comes from the primary goods which social rights are able to supply, which contribute the betterment of welfare and the empowerment of people who receive them. The primary goods constitute the basic liberties and the basic obligations simultaneously: adequate standards of living, freedom from poverty, social protection, the social bases of self-respect, and mutual responsibilities. Secondly, all individuals across the world have the rights to access those goods on the equal basis and without competition to get more goods than others.

More often than not, public goods have been discussed without specifying the geographic or jurisdictional reach of their benefits – local, national, regional or global. When it comes to international development and its relatedness to human rights, public goods need to have global benefits by creating commonality in a world of extreme disparities and poverty. Global public goods have been recognised as a critical mission by international aid agencies so far. According to UNDP's definition of global public goods, microeconomic elements of public goods are adopted as follows. These are goods that benefit all but which are not particularly in the interests of any one person to make and sell or any one consumer to buy (Kaul *et al.* 2005). Strictly speaking, such goods are non-rivalrous and non-excludable in their consumption. If one person benefits from its provision, it does not stop another doing so. Universal coverage of social protection, in this regard, becomes a fundamental public good that peoples have the rights to access globally on the equal and no-competition conditions. Likewise but differently, the World Bank (2008), in its strategy for addressing global public goods, identifies five areas of global public goods for its engagement in a more concrete fashion. These include the environmental commons including the prevention of climate change and biodiversity, communicable diseases including HIV/AIDS, tuberculosis, and avian influenza,

international trade, international financial architecture, and global knowledge for development.

All in all, goods moving beyond national territories have a special potential for being *de facto* public at the global level if they have non-excludable benefits, non-rival benefits or both. Global public goods are goods whose benefits extend to all countries, people and generations without discrimination of beneficiaries. With the nature of their fundamentality publicness, social rights are reconsidered as a global public good to all citizens of the world. Every individual of world society has the right to ask social protection and freedom from poverty to the international community; in turn, international aid providers have the public obligation to supply such goods. Albert Hirschman (1970) aptly articulates, when people have no exit options – when they cannot refuse consumption – they cannot help but belong to the community of stakeholders. More often than not, the only strategy available to them is to seek a stronger voice and more direct participation in matters that affect their lives. Such ‘no exit’ situation is often the case for global public goods in the sense that individual actors normally opt for their direct engagement in the realisation of social rights. The very critical issue with social rights as global public goods, therefore, is the extent to which some goods are global naturally and others have become global by policy choice of the public sector and participatory interventions of civil society. Also, the definition and range of public goods for social rights – whether they are confidentially limited or publicly open – are socially constructed by the increasing level of interdependence between civil society and public authorities at the both domestic and international levels.

### Accountability Mechanisms for a Sustainable Implementation of Social Rights: The Case of the World Bank

Along with the conceptual reformulation of human rights, another important task is how to sustain practical mechanisms to promote the implementation channels providing global public goods for the realisation of the RBA to development. Strict legalist approaches have inherent limits on the issue of effective and accountable implementations to protect human rights, because they are unable to provide legally



## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

---

question of global accountability generates three dimensions characterizing its distinctive path of interactions: (i) power does still matter inside international institutions; (ii) accountability gaps between normative ideas that international institutions create and actual practices that they project in reality undermine effective governance; and (iii) external actors are invited as counterparts who contribute to reducing the accountability deficit (Kim 2011: 26).

In fact, the accountability gaps resulting from discrepancies between a principal's demands on an agent to report his or her activities and the agent's response to it call for the institutionalization of mechanisms for monitoring and evaluation in order to fill in the gaps. The commonly espoused solution for the accountability deficit includes better oversight through tougher regulation, combined with harsh penalties as a deterrent. The magic wand of accountability is similarly seen to be at play in instances of global and local governance, where it is regarded as a supervening force able to promote democracy, justice, and greater human decency through the mechanisms of participation, transparency, benchmarked standards, and enforcement (Weisband and Ebrahim 2007). Over the past decade, a large number of international aid organisations have begun to establish the accountability mechanisms within their internal structure of governance. Multilateral development banks (MDBs) such as the World Bank launched the Inspection Panel in 1993. Regional development banks such as the Asian Development Bank (ADB), the African Development Bank (AFDB), and the Inter-American Development Bank (IADB) established the Accountability Mechanism in the early 2000s. Other UN social agencies such as UNDP and UNICEF also have administered their international bureaus of investigation mechanisms respectively in order to enhance internal accountability. This paper focuses on the World Bank Inspection Panel (WBIP) as a key example to demonstrate how international agencies are able to employ accountability mechanisms as an effective instrument to realise social rights as global public goods even in an indirect way.

The WBIP was established in September 1993 by the Board of Executive Directors of the World Bank to serve as an independent institution to improve the accountability deficits in Bank operations with respect to its policies and procedures (Shihata 2000). The Panel is an instrument for groups of two or more private citizens who believe that they or their interests have been or could be harmed by Bank-directed development

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

projects to present their concerns through a Request for Inspection. It was an ambitious step towards the reform of accountability creating a more transparent environment for the agencies involved in Bank-financed activities to follow the policies and mandates of the institution. The role of the Panel was especially important in its legitimacy to provide recommendations to the upper policy makers and empower the voices of affected people in recipient countries. In short, the Panel provides a direct link between the Bank and the people who are likely to be affected by the projects it finances.

The China Western Poverty Reduction Project (Qinghai Project) has been often spotlighted as a success case that reflects the abuse of accountability relations among the Bank, the Panel, NGOs, US government and Chinese government, all of which drove the Bank operation in the province of Qinghai in Western China, next to the Tibet Autonomous Region, in 1999 (World Bank 2000; Clark and Treacle 2003). It was also the first claim the Board went through a full investigation in response to the Panel recommendations. The claim had been filed by the International Campaign for Tibet (ICT), serving as a non-local, US-based NGO advocating the rights of the Tibetan people living in the project area. In requesting the Panel to conduct an investigation, the Board avoided commenting on ICT's eligibility but essentially supported a full investigation into the policy violations alleged in ICT's claim.

At the initial stage, the Qinghai Project matched well with the Bank's general social policy guideline of alleviating poverty and economic development in poor areas of developing countries. Under close consultations with the Bank, the Chinese government launched this Project with the aim of population resettlement, environmental development, and poverty reduction in its Western territory. It planned to replace the current inhabitants of mostly Tibetans and Mongols in the barren Tibetan plateau with a large number of poor farmers of Han Chinese or Chinese Muslim. The Chinese government policy of population transfer triggered transnational NGO coalitions not only issuing the genocide of the ethnic Tibetans and Mongols but also advocating human rights of local minorities in the area. The claimants' argument was based upon the mandate of the World Bank, one that the violation of its policies on the indigenous people and involuntary resettlement are not acceptable (Clark and Treacle 2003). The Tibetans also sought international advocacy from their support groups such as the Tibet Government In Exile and the ICT to represent their positions in the international stage.



## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

---

In response to ICT-centered demands for investigation, the Panel undertook its first ever full-scale investigation, and submitted a report to the Board with the recommendations critical of the Bank and supportive of the campaigners' claims. After lengthy discussions between the Chinese Prime Minister's Office, the US Treasury and President of the Bank, the case of the Qinghai Project was dismissed by the Board's decision of withdrawing the project from the Bank (Wade 2009). This was the first case in which the Bank gave a full approval to the Panel's investigation.

From the Qinghai case of the WBIP, we can confirm that the promotion of transparency and accountability are now at the core of the World Bank's efforts to ensure the good use of public resources as well as the domestic ownership of World Bank programmes (Shihata 2000). In this respect, accountability is a very effective institutional method to guarantee global public goods in an increasingly interdependent and democratic world. This factor facilitates trust and confidence, bolstering international cooperation within the context of the international human rights protection and its connectedness to development.

### Concluding Remarks: The Social Construction of Global Governance

This study is undertaken to propose the two critical points: (i) translating human rights in the developmental context with the particular emphasis on social rights as a global public good; and (ii) introducing the accountability mechanism as a practical alternative to the organizational failure of legalist approaches. A conceptual and practical account of human rights in the domain of development needs to be clarified in order to answer the fundamental question of "how are we to decide when a person's deprivation or suffering is bad enough to trigger remedial responsibilities in others, in particular if we are thinking about the question at a global level?" (Miller 2007: 163). We always keep in mind the absence of world government and no centralised authorities to give sanctions against rule-breakers and also power relations among states, whereas we need to develop the idea of global governance for development effectiveness and the realisation of human rights. Power is always delegated for a reason, it is legitimate only so long as it serves its original purposes, which, in the case of human rights, are the protection of

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

rights and the pursuit of the public good. The manifest lesson from our tasks is that the new conceptualisation of human rights by taking social rights as its tangible substitute and the launching of accountability functions into international institutions are both socially constructed by the extended interactions of all parties involved in global governance. Accountability is at the centre of institutional processes through which human rights are conceptually specified as a concrete form of social rights, and the implementation methods are reformulated from ideational legal measures to a realistic mechanism to hold agencies more accountable for their activities.

### References:

- Asian Development Bank, *Supporting Provision of Regional Public Goods in the Asia and Pacific Region* (Manila: Asian Development Bank, 2007).
- Barnett, Michael and Raymond Duvall, "Power in Global Governance," in Michael Barnett and Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- Beitz, Charles, "Human Rights as a Common Concern," *American Political Science Review* 95, 2001.
- Bellamy, Carol, *The State of the World's Children 2004: Girls, Education and Development* (New York: UNICEF, 2003).
- Booth, Ken, "Human Wrongs and International Relations," *International Affairs* 71, 1995.
- Bull, Hedley, "The Emergence of a Universal International Society," in Hedley Bull and Adam Watson (eds), *The Expansion of International Society* (Oxford: Oxford University Press, 1985).
- \_\_\_\_\_, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977).
- Buzan, Barry, "The English School: An Underexploited Resource in IR," *Review of International Studies* 27, 2001.
- Caporaso, James A., "Democracy, Accountability, and Rights in Supranational Governance," in Miles Kahler and David Lake (eds.), *Governance in a*

**2nd SNU Human Rights Center international symposium**

*Global Economy: Political Authority in Transition* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

Clark, Dana, and Kay Treakle, "The China Western Poverty Reduction Project," in Dana Clark, Jonathan A. Fox and Kay Treakle (eds.), *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (Oxford: Rowman & Littlefield, 2007).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), "The Relationship Between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social, and Cultural Rights," *CESCR General Comment No. 8* (Geneva: CESCR).

Craig, Campbell, "The Resurgent Idea of World Government," in Paul F. Diehl and Brian Frederking (eds.), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (Boulder: Lynne Rienner, 2010).

Dahl, Robert, "Can International Organizations Be Democratic?" in Ian Shapiro and C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Deacon, Bob, *Global Social Policy & Governance* (London: Sage, 2007).

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48, 1983.

Donnelly, Jack, *Universal Human Rights: In Theory & Practice* (Ithaca: Cornell University Press, 2003).

Gibney, Mark, "Establishing a Social and International Order for the Realization of Human Rights," in Lanse Minkler (ed.), *The State of Economic and Social Human Rights: A Global Overview* (New York: Cambridge University Press, 2013).

Grant, Ruth W. and Robert O. Keohane, "Accountability and Abuses of Power in World Politics," *American Political Science Review* 99(1), 2005.

Hamm, Brigitte I., "A Human Rights Approach to Development," *Human Rights Quarterly* 23(4), 2001.

HAP International, *The Guide to the HAP Standard: Humanitarian Accountability and Quality Management* (London: Oxfam, 2008).

Higgins, Rosalyn, "Intervention and International Law," in Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1984).

**2nd SNU Human Rights Center international symposium**

- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).
- Hurrell, Andrew, *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- Ibhawoh, Bonny, "The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance," *Human Rights Quarterly* 33(1), 2011.
- Jackson, Robert, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell le Goulven, and Ronald Mendoza (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (New York: Oxford University Press, 2003).
- Kim, Taekyoon, "Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGOs, and Global Social Governance," *Journal of International and Area Studies* 18(2), 2011.
- Kim, Taekyoon, Huck-Ju Kwon, Jooha Lee, and Ilcheong Yi, "Poverty, Inequality, and Democracy: "Mixed Governance" and Welfare in South Korea," *Journal of Democracy* 22(3), 2011.
- Koh, Harold H., "How Is International Human Rights Law Enforced?" *Yale Law Journal* 74, 1999.
- Kovach, Hetty, Caroline Nelligan, and Simon Burall, *Power Without Accountability?* (London: One World Trust, 2003).
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- \_\_\_\_\_, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999).
- Levy, Daniel and Natan Sznaider, "Sovereignty Transformed: A Sociology of Human Rights," *The British Journal of Sociology* 57(4), 2006.
- MacNaughton, Gillian, "Beyond a Minimum Threshold: The Right to Social Equality," in Lanse Minkler (ed.), *The State of Economic and Social Human Rights: A Global Overview* (New York: Cambridge University Press, 2013).
- Marshall, T. H., *Class, Citizenship, and Social Development* (Chicago: University of

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

- Chicago Press, 1964).
- \_\_\_\_\_, *The Right to Welfare: and Other Essays* (London: Heinemann Educational, 1971).
- Meyer, John and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83(4), 1977.
- Meyer, John, John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez, "World Society and the Nation-State," *American Journal of Sociology* 103(1), 1997.
- Miller, David, *National Responsibility and Global Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- Minkler, Lanse, "Introduction: Why Economic and Social Human Rights?," in Lanse Minkler (ed.), *The State of Economic and Social Human Rights: A Global Overview* (New York: Cambridge University Press, 2013).
- Mulgan, Richard, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003).
- Pogge, Thomas, *World Poverty and Human Rights* (Cambridge: Polity, 2008).
- \_\_\_\_\_, "Severe Poverty as a Human Right Violation," in Thomas Pogge (ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- Rawls, John, *The Law of Peoples* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).
- Rosenau, James N., "Governance, Order, and Change in World Politics," in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Sinclair, Timothy J., *Global Governance* (Cambridge: Polity Press, 2012).
- Sen, Amartya, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Shihata, Ibrahim F. I., *The World Bank Inspection Panel: In Practice* (New York: Oxford University Press, 2000).
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, and Jean-Paul Fitoussi, *Mis-measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up* (New York: The New Press, 2010).
- Uvin, Peter, *Human Rights and Development* (Bloomfield: Kumarian Press, 2004).
- Uvin, Peter, and Isabelle Biagiotti, "Global Governance and the "New" Political Conditionality," *Global Governance* 2(3), 1996.

**2nd SNU Human Rights Center international symposium**

- Vincent, R. J., *Human Rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).
- Wade, Robert, "Accountability Gone Wrong: The World Bank, Non-governmental Organisations, and the US Government in a Fight over China," *New Political Economy* 14(1), 2009.
- Weber, Edward P., "The Question of Accountability in Historical Perspective: From Jackson to Contemporary Grassroots Ecosystem Management," *Administration & Society* 31(4), 1999.
- Weisband, Edward and Alnoor Ebrahim, "Introduction: Forging Global Accountabilities," in Alnoor Ebrahim and Edward Weisband (eds.), *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics* (New York: Cambridge University Press, 2007).
- Whelan, Daniel J. and Jack Donnelly, "The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight," *Human Rights Quarterly* 29(4), 2007.
- World Bank, *Annual Review of Development Effectiveness 2008: Shared Global Challenges* (Washington, D. C.: The World Bank, 2008).
- Yeates, Nicola, *Globalization and Social Policy* (London: Sage, 2001).

## Session 2



### Roundtable: Global cooperation and the role of university for human right and development

Presentation *Regional governance on human rights and  
development in Aisa*

Rafendi Djamin

Presentation *Mexico City Charter for the rights to the city:  
achievements and challenges of cooperation  
between local government and civil society*

Lorena Zarate

Presentation *Human rights at Harvard University*

Charlie Clements

Presentation *The vision of Seoul National University  
Human Rights Center*

Jeongkuk Lee





## **Regional Governance on Human Rights and Development in Asia**

Rafendi Djamin  
Indonesia Representative,  
ASEAN International Commission on Human Rights



# Mexico City Charter for the Right to the City: Achievements and Challenges of Cooperation between Local Government and Civil Society

Lorena Zarate

President, Habitat International Coalition in Mexico

**The Mexico City Charter for the Right to the City:  
Cooperation between local government and civil society**

*Lorena Zárate*  
Habitat International Coalition



**HUMAN RIGHTS CENTER**  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY, SOUTH KOREA - MAY 20TH, 2013

## The Right to the City

➤ Lefebvre (1968):

- The right to appropriate urban space for **use value (social function)**.
- The right to **participate in decisions** about urban space.

➤ Harvey (2008):

Far more than the individual liberty to access urban resources: it is a **right to change ourselves by changing the city**.

It is, moreover, a common rather than an individual right since this transformation inevitably depends upon *the exercise of a collective power to reshape the processes of urbanization*.

➤ Collective process  
with socio-spatial dimensions

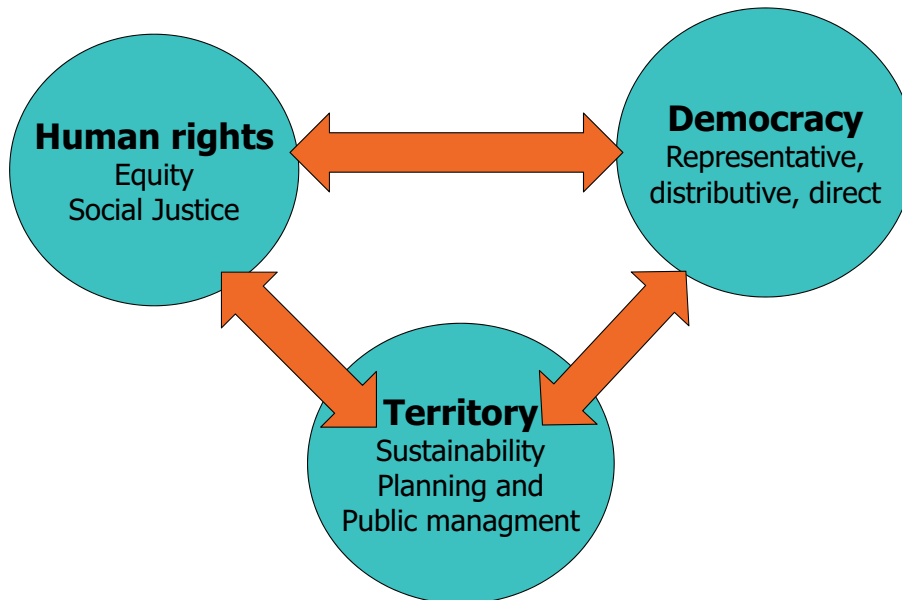
## The Right to the City is...

The **equitable use and enjoyment of the city**  
under the **principles** of:

- ✓ Social Justice
- ✓ Equity
- ✓ Democracy
- ✓ Sustainability

New collective right

## The Right to the City



## The Right to the City is recognized in...

### ▪Civil society documents:

- Treaty for democratic, equitable and sustainable cities and towns (1992)
- European Charter of Women in Cities (1995)
- Latin American Charter for Women's Right to the City (2004)
- World Charter for the Right to the City (2005)

### ▪Official documents:

- European Charter for Human Rights in the City (2000)
- The City Statute, Brazil (2001)
- Montreal Charter of Rights and Responsibilities (2006)
- Ecuador's National Constitution (2008)
- Mexico City Charter for the Right to the City (2010)
- Global Charter-Agenda for Rights in the City (2011)

## Mexico City Charter for the Right to the City



### Elaboration process: 2007-12

#### ▪Promoter Committee =

- Urban Popular Movement
- Mexico City Government
- Human Rights Commission
- Human Rights NGOs
- Habitat International Coalition-Latin America

#### ▪Activities =

- + 70 meetings
- Public activities = + 5,000 people
- Workshops / Radio programs / Painting contest for children
- Human Rights Fair / Videos / Publications / Blog / Website

## Mexico City Charter for the Right to the City



*Signed on 13 July, 2010*

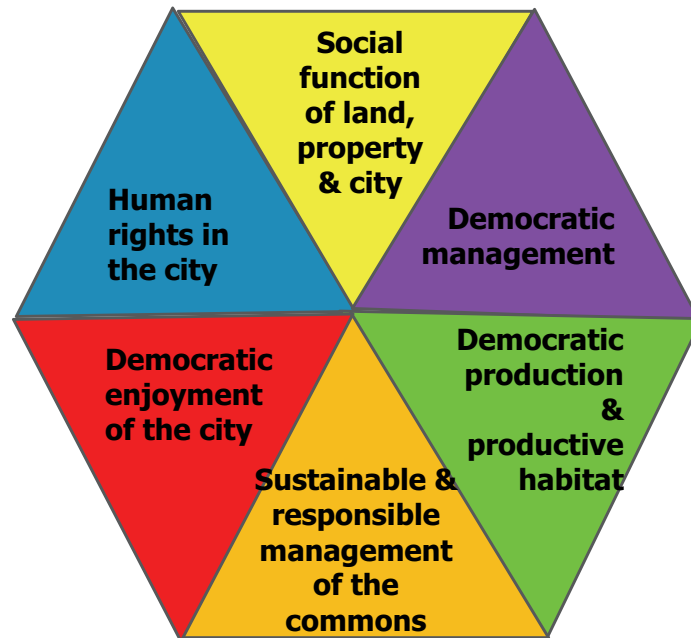
**New legal status  
for the city  
(Constitution?)**

- Changes in legal framework
- Changes in public administration
- Allocation of specific resources

## Signed by 253 representatives of

- **Civil society organizations**
  - Indigenous and *campesino* groups
  - Cooperatives
  - Tenants
  - Street sellers and workers
  - Unions
  - NGOs
  - Women organizations
  - Youth organizations
  - etc.
- **Academic institutions**
- **Professional organizations**

## Right to the City strategic principles



## The strategy for implementation

- a) incorporation of the Charter into new and existing city **laws, policies and planning** initiatives;
- b) **promotion and dissemination** of the Charter among government workers, social organizations and citizens;
- c) organization of **local action committees** to advance the Charter's objectives in different areas of the city;
- d) **political commitments** from elected representatives within the Federal District who are being asked to sign and implement the Charter in their respective districts.







## Human Rights at Harvard University

by Charlie Clements,

Executive Director,

Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School

*“The academic study of human rights has grown dramatically over the last decade, moving from a focus on normative and legal questions to a comprehensive engagement with disciplinary approaches spanning the arts, the social sciences, and the sciences. No important part of public life today, from the conduct of foreign policy to the ethics of stem cell research to the development of major cultural projects is immune from its influence.”*

Drew G. Faust, President, Harvard University

Whether or how human rights was taught was a *laissez faire* matter at Harvard University prior to 2000 and left to the discretion of individual departments or schools. In 2001 the Office of the Provost established the University Committee on Human Rights Studies (UCHRS) to promote communication, coordination, and collaboration among Harvard’s human rights initiatives. Its goal was to integrate and strengthen human rights learning and research across all the Schools at Harvard by developing vibrant programs of human rights studies and promoting collaborative projects around the University. Led by Jacqueline Bhabha, currently Professor of Practice at the Harvard School of Public Health, a lawyer who concurrently holds adjunct appointments at the Harvard Law School and the Harvard Kennedy School, the Committee’s dynamic decade-long presence ended in 2010 when its responsibilities were fully institutionalized into the collaborative work of the three human rights centers at Harvard: The Francois-Xavier Bagnoud (FXB) Center for Health and Human Rights at the Harvard School of Public Health, the Carr Center for Human Rights Policy (CCHRP) at the Harvard Kennedy School, and the Human Rights Program (HRP) at the Harvard Law School.

## HUMAN RIGHTS COURSEWORK:

While a comprehensive human rights education includes experiential learning and field opportunities, it is in the classroom that students develop foundational knowledge and theoretical grounding that underpins their practical engagement. The subject of human rights encompasses a broad range of academic disciplines and includes scholarship that spans the social sciences, the arts and humanities, law, and science. It also includes a wide spectrum of research methodologies and interpretive strategies

Each year, the Committee published a *Human Rights Course Guide*, at first in-print and then on-line, intended to encourage Harvard students to explore human rights from a wide range of perspectives. While defining what falls within human rights studies is a matter of choice and debate and the guide had to be invariably selective, the compilation of courses was inclusive and wide-ranging as well as ever sought out by students.

By 2010, Harvard College offered 12 of the approximately 250 courses that were listed in the *Human Rights Course Guide*. The college had also created a new secondary concentration, a minor, in human rights studies.

## HUMAN RIGHTS STUDIES ABROAD:

Believing that the study of human rights need to take place both inside and outside the classroom, over the decade of its existence the UCHRS with the help of the President's Innovation Fund helped launch a number of extra-mural human rights summer programs by providing support for new curriculum, new linkages with human rights scholars abroad, and synergistic programming with Harvard offices abroad. There have been opportunities for students in Chile, Argentina, Brazil, Kenya, Uganda, Botswana, Ghana, South Africa, Bangladesh, Senegal, South Africa, Israel, China, Korea, and Japan to name some of the sites Harvard students have studied or done supervised research. Jaqueline Bhabha commented, "Students have loved the opportunity to combine foreign





## WHERE NEXT?

University-wide coordination and communication on human rights were institutionalized in a new human rights directorate, which replaced UCHRS. The directorate consists of the three faculty directors of the human rights centers. Undergraduate human rights education became the responsibility of the Ethnic Studies Committee. Undergraduate human rights courses were mainstreamed in government, social studies, and general education. Jacqueline Bhabha was appointed to a new role as University Advisor on Human Rights Education.

Given the achievements of the University Committee of Human Rights Studies, it would be fair to ask, "Where next?" A number of Harvard faculty have answered that question. Professor Bhabha said she hopes to focus on securing additional funding for faculty research and for Scholars at Risk. She said,

"I think human rights at Harvard is evolving in the right way. I've never believed it should be a ghetto of its own." Rather, she said, the study of human rights should serve as a lens through which to view many fields, from health to housing design to foreign policy. Professor Caroline Elkins, chair of the Committee on Ethnic Studies, believes "We have to think deeply about the needs of our students" and has called for the hiring of more permanent faculty engaged in human rights work to provide students with consistent advising and mentorship. I personally think we need to focus more on professional preparation of human rights practitioners. For instance, there is little doubt that human rights practitioners will repeatedly encounter victims of human rights abuses, who may be suffering from effects of traumatic stress. We know that prolonged exposure to traumatized people can lead to secondary symptoms in the caregiver or practitioner. Practitioners should have a solid understanding of the causes and symptoms of post-traumatic stress, how to recognize it in themselves and in colleagues, what can be done to protect against it, and when should treatment be sought. I cannot think of a serious human rights undertaking in my 25 years as a practitioner that did not require raising funds. Perhaps an exposure to the basic skills of fund raising should be considered a part of the canon of practical human rights skills? Are there courses taught in mission planning? Advocacy and organizing?









## Vision of the SNU Human Rights Center

Jeongkuk Lee

Lawyer, SNU Human Rights Center

### 1. Establishment of the SNU Human Rights Center and its Functions

Before the SNU Human Rights Center became into existence, the Center for Sexual Assault Prevention opened in 2000 which had provided remedies for victims of sexual harassment and sexual assault and had taken the role of spreading a culture of gender equality at SNU. Then, in response to the requests by members of SNU to expand the scope and to deal with human rights issues in general, the SNU Human Rights Center (HRC) was established in July 2012. The HRC has three functions: consultation and investigation of cases of human rights violation, research and education.

- ① Through the Human Rights Advice Line and the Sexual Assault Advice Line, the HRC has as its primary mission to receive consultation requests and reports of human rights violations as well as grievances, and to find a resolution.
- ② Moreover, through education for the prevention of human rights violations, the HRC also strives to create a culture of respect for human rights at SNU. In addition to the Sexual Harassment and Assault Prevention Education Program, which has already been running for some time, the HRC also provides education on human rights.
- ③ The HRC is also conducting systematic research activities in order to improve human rights. The Center plans not only to conduct research to effectively address

various human rights issues raised within the SNU, but also to carry out systematic and in-depth research on diverse human rights challenges raised in the Korean society or on major worldwide human rights agendas.

## 2. Major Activities of the SNU HRC

### A. Consultation and Investigation

#### 1) Reporting and Investigation Procedure

- ① Matters Subject to Investigation: In cases of human rights violations done by a member of SNU or in cases where a member of SNU has been the victim or where a complaint has been filed, the HRC may, by a report of the victim or a third person, or *ex officio* investigate the instance.
- ② Methods of Investigation: For the investigation by a report or *ex officio*, the HRC may require the party concerned or a person (institution) involved to be present, to hear his/her statement, to submit a written statement or relevant materials, or may conduct an on-site inspection, refer to facts, or conduct an evaluation.
- ③ Remedies: The Commission may propose to both parties concerned a remedy necessary for a fair resolution. If the HRC concludes, as a result of the investigation, that a human rights violation occurred, it may recommend to the respondent or the head of the department to which he/she belongs appropriate remedies and rectification or improvement of any relevant institution, policy or practice or present opinions thereon and in some cases may recommend disciplinary action to the President.

### B. Improvement of Institutions

Since its establishment, the HRC has conducted activities regarding various improvements of institutions such as the improvement in the procedure of changing one's

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

academic advisor, revision of the regulation regarding conferment of the degree, breast feeding room, improvement in the institutions for foreign students, inclusion of a written oath regarding the implementation of guidelines on human rights in the service contracts of cleaning and security service, etc.

### C. Human Rights Education

The HRC provides online education, internship education for undergraduates, education for new faculty members, education for global volunteers, etc. In particular, the SNU HRC is preparing to offer a new Master of Human Rights degree program and thereby seeks to become the hub for human rights education and research in Asia.

### D. Human Rights Research

The HRC conducts investigations into human rights situations and various research activities of international academic conferences. Also the Center plans to establish the Global Human Rights Research Division within the HRC within this year and to begin to carry out research on various domestic and overseas human rights issues.

## 3. Vision of the SNU HRC

### A. Mutual Care and Respect for Human Rights at SNU

The vision of the SNU HRC is to foster mutual care and respect for Human Rights at SNU.

As stated above, the primary mission of SNU HRC is to find an appropriate resolution for cases of human rights violations and complaints which have been received by each Advice Line through consultation and investigation. Although the number of requests might vary to some degree depending on whether the request is filed either during the semester or break, an average of 10 or more consultation requests are being received

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

each month and the received incidents normally are being resolved appropriately and speedily between the parties concerned or through the Inquiry Committee.

However, rather than such *ex post facto* remedies, the HRC considers it more important to raise the awareness of members of SNU and to create a culture of human rights. In that regard, the Center is striving to improve the institutions based on the cases received.

Improvements of Institutions are necessary for the following reasons. Since the establishment of the HRC, incidents arising out of the relationship between the 'professor and student' account for the vast majority of cases received by the Advice Lines. In particular, cases resulting from the conflict between graduate students and his/her academic advisor are not being resolved appropriately by placing them on an equal footing, but rather tend to raise trouble. Such incidents are partly due to the fact that roles and duties of academic advisors and those of advisees are not defined at all in the relevant laws and regulations of SNU. Therefore, in order to solve this problem, the HRC seeks to improve the institution by way of defining the exact roles of an academic advisor and mentioning them in the faculty handbook, etc. If student advising is conducted by referring to the guidelines of the faculty handbooks, recurring cases of human rights violations or conflicts could be prevented in advance. Ultimately, a culture of respect for human rights would thereby develop.

Also the reason why the HRC is organizing various human rights promoting events such as the Gender Equality Student Activities Contest, Human Rights Research Project, Human Rights Week Event, Model UN Human Rights Council and UPR is also to foster mutual care and respect for Human Rights at SNU. For instance, in case of the Human Rights Research Project, students design, conduct and present their research project on human rights themselves; they will thereby deepen their understanding of human rights and at the same this will develop a culture of respect for human rights at SNU.

With its vision of fostering 'Mutual Care and Respect for Human Rights at SNU', the HRC is determined to make every effort to that end.

### B. The Heart of the Nationwide Network of University Human Rights Education

However, the vision of the SNU HRC is not confined within the campus. The SNU

## 2nd SNU Human Rights Center international symposium

HRC seeks to become the heart of the nationwide network of university human rights education.

Considering the role the university plays in a society, a university is a necessity of the society and at the same time should be able to produce valuable knowledge. Moreover, a university should be able to constantly cultivate talented persons who can continuously produce such knowledge. This also applies to the field of human rights. The audience of human rights research and education is far-reaching, but experts in human rights undertaking such tasks are totally lacking. To solve this problem, universities have to take the initiative in training human rights experts. SNU will make every effort to that end. However, SNU is not capable of carrying out this task alone.

The SNU HRC will disseminate its past experience also to other universities within South Korea and will jointly develop human rights education. The Center will share its experience and knowledge with a view to establish human rights centers also in other universities and will also organize a nationwide network of university human rights education and seeks to jointly develop human rights education. In particular, the 'Nationwide University Human Rights Education Workshop' is going to be held this summer and efforts will be concentrated in that respected.

### C. Hub for Human Rights Education and Research in Asia

The SNU HRC envisions creating SNU as the hub for human rights in Asia. The discussions on human rights have been Eurocentric. There is no doubt that human rights are universal values. The SNU HRC seeks to examine Asian values and develop human rights research based on that and to raise awareness about human rights and provide human rights education in many Asian countries. In that regard, the SNU HRC is preparing to offer a new Master of Human Rights degree program.

Students from various Asian countries will gather at the SNU HRC and conduct research on human rights based on their Asian values and then return to their home country and address human rights issues peculiar to that region.

The SNU HRC is seeking to cooperate with various universities and grow as an institution representing human rights education and research in Asia.

2nd SNU Human Rights Center international symposium



Translator: Woong Shik CHOI  
Dept. of Law, Graduate School,  
Seoul National University



## 제 1 부



# 인권 중심 발전을 위한 글로벌 거버넌스

발표: 국제이주의 거버넌스와 이주민 권리 증진의 어려움  
니콜라 파이퍼 (호주 시드니대학 교수)

발표: 글로벌 공공재로서의 사회권: 발전, 인권 그리고  
책무성  
김태균 (서울 국제대학원 교수)



## 국제이주의 거버넌스와 이주민 권리 증진의 어려움

니콜라 파이프\*

시드니 대학

### 요약

최근 좀 더 넓은 차원의 노동 이주의 국제 거버넌스(global governance)를 추구하는 점진적인 이행이 있어왔는데 이것은 이주단체들의 증가, 그리고 이주에 대한 권리중심의 접근방식을 추구하는 이주단체들의 연계(networking)활동의 강화와 병행한 발전이라고 평가할 수 있다. 전체적으로 국제 거버넌스 구조의 출현은 이주조직 혹은 시민사회조직에 의한 옹호 사업(advocacy)에 충분한 기회를 제공해주지 못해왔다. 이 논문은 경제적 이주민 본인들에 의한 사회적 실천주의(activism) 활동들이 왜 상당한 도약에도 불구하고 여전히 고전을 면치 못하고 있는지 고찰해보고자 한다. 그러므로 논의의 초점은 국제 조직과 이주자들에 대한 접근성에 제약을 주는 요소들, 다지역(multi-sited) 거버넌스 구조의 복잡성과 모호성, 그리고 권리의제를 논의의 핵심에 배치하는 것의 어려움, 이 세 가지에 맞춰질 것이다. 결론은 이주를 둘러싼 새로운 국제 체제(global regime)의 공적 메커니즘이 배제적으로 작동하며, 이주 실천운동은 거버넌스의 내부 동력이라기보다는 현재 진행되고 있는 세계화(globalization)에 대한 비판적 저항이라는 것이다.

**주제어:** 국제 거버넌스, 다지역 거버넌스, 경제적 이주, 이주민 권리, 사회 실천주의, 옹호사업  
[일러두기] 원주는 1), 2), 3) ... 으로 표기하고 역주는 1, 2, 3 ... 으로 표기하였다.

\* 니콜라 파이프(Nicola Piper)는 호주 시드니대학(the University of Sydney) 인권학(Human Rights) 부 교수이며, 국제이주기구(IOM), 아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP), 유엔 사회개발연구소(UNRISD), 유엔여성개발기금(UNIFEM), 캐나다 국제개발연구센터(IDRC)와 국제이주세계위원회(GCIM) 등에서 정책관련 업무를 수행해왔다. *Ethnic and Racial Studies*, *Journal of Human Rights*, *International Migration*, *Third World Quarterly*, *European Journal of East Asian Studies*, *Global Social Policy and Population*, *Space and Place* 등과 같은 학회지에서 발표한 다수의 논문들과 장 그루젤(Jean Grugel)과 공저한 근작 『국제 거버넌스에 관한 비판적 전망』 *Critical Perspectives on Global Governance*을 비롯해 『젠더와 이주에 관한 새로운 전망』 *New Perspectives on Gender and Migration*와 같은 저서들이 있다.  
nicola.piper@sydney.edu.au

이주의 증가를 통한 노동시장과 노동체계의 초국적화(transnationalization)는 경제적 세계화와 관련하여 증대하고 빈번히 논의되는 주제이다(Standing 2008). 인구통계적 변동이나 국제 경제의 재구조화나 여타의 위기와 관련된 다양한 사회경제적 요인들은 국제적 이주리는 오래된 현상이 새롭게 유행하는 데 기여했는데 이러한 현상은 오늘날 대부분의 국가들을 송출국가나 유입국가(places of origin or destination)로 연루시키고 있다. 부국들은 다시 남반구 출신 이주노동자에 대한 수요증가를 경험하고 있는 반면, 상대적 빈국들은 국가에 의해 제공되는 안전망의 불충분 혹은 부재 속에서 나타나는 경제적 기회의 심각한 결핍을 해소하기 위한 방편으로 타국으로의 이주를 활용하고 있는 형편이다(Munck 2009; Hujo and Piper 2010). 국제적으로 최소한 8600만 명의 노동자가 자신의 출생국가 밖에서 일하고 있는 것으로 추산되며 그들 중 대부분은 미숙련 노동자이다(ILO 2006a, 2006b). 하지만 이러한 추정치는 임시직이나 계절적 노동에 종사하는 많은 수치를 포괄하지 않는다.

노동이주가 수십 년간 국제기구(international organizations)와 주요 국제회의의 소관이었다는 사실에도 불구하고, 그에 관한 국제 거버넌스(global governance)는 느리게 전개된 사안이었다. 특히나 국제 거버넌스를 정책지침이나 조직 간 제휴 같은 법, 제도, 비공식적 형태의 구체적 문제해결을 위한 장치로서 이해했을 때(Weiss and Thakur 2010) 더욱 그렇다. 국제이주 자체가 본질적으로 가지고 있는 초국적인 논리에도 불구하고 정책분야로서 경제적 이주가 정치적 경계선을 뛰어넘고 효과적인 국제적 규제와 제도를 요한다는 사실은 때늦게 인식됐으며 정부 간 연계 역시 드물었다(Betts 2011).<sup>1)</sup> 현재는 이주를 관리하고 이주흐름을 통제하기 위한 국제적, 지역적 시도들이 실패했다는 인식에 힘입어 정부 간 확대된 국제협력이 이루어지고 있다(Castles 2003). 국제이주 세계위원회(Global Commission on International Migration(GCIM))이 2003년 창설됐고, 국제노동기구는 2004년 이주노동자에 대한 주제로 연례회의를 개최했으며 2011년 '189차 가사노동자협약(Convention No. 189 on Decent Work for Domestic Workers)'이 채택됐을 때처럼 특정 이주노동자 집단의 보호에 관해 논의하기도 했다. 또한 유엔은 2006년 '이주와 발전에 관한 고위급 정책대화(High Level Dialogue on International Migration and Development)'를 처음으로 개최했다. 또한 국제적 차원에서 이주의 사회적 결과에 관한 우려가 커지고 있는데 이는 이주와 사회 정책에 관한 유엔사회개발연구소(UN Research Institute for Social Development(UNRISD))의 연구, 2006년 유엔임금기구(United Nations Population Fund(UNFPA))의 젠더와 이주에 관한 보고서, 유엔개발계획(United Nations Development Plan(UNDP)) 또한 2009년 인간개발보고서(Human Development Report)를 이주에 관한 특집호를 발간했던 것 등을 통해 알 수 있다. 유엔

1) 국제 정책입안자들의 의제에서 경제적 이주는 그다지 새로운 주제는 아니다(예컨대, 국제노동기구(International Labour Organization(ILO))의 이주의 초기 활동에 관한 Thomas 1927(1983)을 볼 것). 하지만 이는 1990년대까지는 확실히 지엽적인 주제로 다루어져왔다.

과는 별개로 ‘이주와 개발에 관한 세계포럼(Global Forum on Migration and Development(GFMD))’이 2007년 만들어졌으며 구속력 있는 협정을 체결하는 압력에서 벗어나 자유롭게 정보와 경험을 비공식적으로 공유하도록 하기 위해 매년 개최되고 있다.

이러한 국제적 수준의 진전은 특히나 남반구 출신의 이주노동자들을 대변하는 이주단체의 확산 및 조직화와 함께 등장한 현상이었다. 이는 국제적 수준에서 경제적 이주자와 그들을 대변하는 옹호단체들을 위한 기회가 등장하는 것인가에 대한 다음과 같은 질문을 제기한다. ‘다지역 국제 이주 거버넌스의 점진적 출현은 이주노동자들의 요구와 관심사가 국제정책 어젠다의 한 부분을 형성할 수 있다는 것을 의미하는가?’ 이것은 특히나 그들이 일하는 국가에서 이주자들의 집단적 행동을 위한 기회가 제한되었고 경제적 이주자들은 종종 다양하고 지속적인 형태의 권리침해에 노출되기 때문에 중요한 질문이다 (Verité 2005; Human Rights Watch 2006). 나는 이 논문을 통해 초보적 수준의 다지역 국제노동 거버넌스가 아직 노동자들과 보호단체의 접근성 문제를 해결하지 못했고 유의미한 방식으로 이주를 둘러싼 정치적 의제를 확장시키지 못했다는 것을 보여주려 한다. 비정부조직을 국제 거버넌스의 제도적 구조 속으로 포함시키고자하는 담론적discursive 경향과 UN 내에서의 권리기반 거버넌스rights-based governance에 대한 관심이 증가하고 있지만, 이주패턴은 여전히 국제정치경제의 요구를 반영하고 이주정책은 과도하게 정부편의 위주로 편성되어 있다. 요컨대, 이주에 관한 한 국제 거버넌스는 현재의 국제 정치경제의 중심부에 존재하는 배제를 해결하기보다는 재생산하고 있다는 것이다.

나는 왜 전통적으로 개발도상국 출신의 경제적 이주자들을 위한 효과적인 사회적 실천주의가 쉽지 않았는지에 대한 설명으로 이 논문을 시작하려 한다. 문제의 핵심은 정치제도들 특히나 유입 국가의 그것들이 예외적으로 미숙련lower-skilled 이주노동자들에 대해 특히나 적대적이었다는 사실이다. 이는 많은 이주조직들이 최근 다지역 이주 거버넌스의 출현에 참여한 이해관계가 있다는 것을 의미한다. 2절과 3절에서는 왜 이러한 거버넌스에 대한 기대에도 불구하고 국제 거버넌스의 메커니즘이 여전히 이주자나 이주자 인권에 관한 의제들을 충분히 진지하게 포섭하지 못하는지를 분석한다. 나의 대답은 이주자와 관련된 인권 실천주의가 성장하고 있는 이주 거버넌스의 지형으로 들어가지 못하고 평행선을 달리고 있다는 것이다. 이를 통해 도출되는 쟁점은 이주자 배제의 경험적 예시들을 뛰어넘는다. 대신 나는 부상하고 있는 이주 관련 국제 체제global regime가 현존하는 배제와 불평등의 관행practice을 어떻게 유지하고 재생산하는지에 대해 살펴본 후 그에 대해 논평하고자 한다.

## 노동이주자를 위한, 노동이주자에 의한 사회 실천운동의 딜레마

국제 노동이주는 넓은 차원에서의 경제적 세계화와 재생산 연쇄(reproduction chains, 뿐만 아니라 국제적 재생산 과정의 일부이다.<sup>2)</sup> 우리시대의 노동이주 과정은 남-북반구나 농촌-도시 격차, 젠더·계급·인종과 관련된 분열 그리고 인간의 삶의 터전을 빼앗는 환경파괴의 차별화된 결과를 포함하는 국제 불평등으로부터 나온다. 게다가, 경제 세계화는 국민국가에 기초한 전통적인 방식의 정치적 조정 방식을 교란시켜왔고(McGrew and Held 2002) 점증하는 자유시장의 세계에서 유동자산의 힘은 '위치기반의 정치(place-based politics)'를 동요시키기도 한다(Clark and Tickell 2005:1901). 국가들이 점점 격심한 경쟁의 논리와 타협을 하면서, 불안정하고 부실한 노동기회는 특히 경제적 사다리의 맨 밑에 있는 생산, 돌봄 혹은 서비스 산업에서 확대되어왔다.

송출국가나 유입국가 모두 이렇게 취약한 저임금 노동인구를 구성하는 이주민들에 대한 자신들의 책임을 회피할 이유를 찾고, 게다가 많은 국가들이 애용하는 단기계약 원리로 노동이주를 '관리(manage)'하는 방식을 선호하는 경향을 보인다. 대부분의 부유한 유입국가들은 전형적으로 실리주의(utilitarian) 원칙에 입각한 이민자 정책을 실시해왔고, 결과적으로 노동이주 경제와 관련한 이해관계와 그들의 사회적 지위에 따라 선택적으로 이주민들을 입국시켜왔으며 차등적 권리와 수급권을 제공해왔는데 이는 심각하게 성별화된 관행(gendered practice)(Piper 2008b, 2011; Weiss 2005)이라고 얘기할 수밖에 없다. 이러한 현상은 유입국가들이 확립해온 노동자의 숙련도나 교육수준, 임금에 따라 이주자를 분리하는 비자 항목들, 즉 자연히 점점 더 복잡해지는 비자 항목들에 잘 표현되었다. 이차대전 직후 시행된 독일의 초기 외국인노동자 정책(guestworker schemes(Gastarbeiter)과는 달리 지금은 숙련 노동이주자나 미숙련 노동이주자 모두 단기이주계획에 종속된다. 하지만 숙련 노동자들은 단기이주허가에서 좀 더 안전한 거주/취업 비자로 전환할 수 있는 기회가 더 많은 반면, 미숙련 이주민들은 이주국가에서 더 체류하길 원할 경우 국가로부터 압박을 받을 것이라는 공포를 가지고 이주국가로 입국할 수밖에 없다. 사실 많은 남반구 국가에서 이주정책은 실패한 혹은 불평등한 개발의 결과물이었다. 그러므로 이러한 국가들이 노리는 것은 이주자로부터의 송금액, 그리고 기술이전, 투자 등과 관련이 있다. 현재 국제 이주민들은 과거 어떤 때보다 많은 송금액을 모국으로 보내고 있다(Taylor 2000:2). 송출국가들은 당연히 이러한 흐름을 더욱 확장시키길 원하기 때문에, 자국민들의 이주를 장려하는 임시이주정책 같은 유연한 정책 채용을 선호하는 경향이 있지만 본국의 국민이 일단 국외로 가면 그들을 이주민 공동체로 흡수하거나 보호하기 위해 거의 아무런 조치를 취하지 않는다. 가령, 기술교환이나 투자를 촉진하

2) 팽창하고 있는 국제적 돌봄 경제는 대부분 이주여성들에 의해 수행되고 있다(Kofman and Raghuram 2009).

기 위한 이중국적이나 세금 감면 같은 인센티브를 전혀 활용하지 않는다.

개인 이주민도 이주국가의 제한적 정책들과 모국에서 출현하는 타국으로의 이주문화culture of emigration 사이에서 궁지에 빠져있다. 동남아시아와 같은 몇몇 지역에서는 이러한 현상이 때론 초국적 연계망을 가진 대행사나 중개인으로 구성된 국내의 이주 '산업'을 만들어냈다. 이들은 '노동자 거래trade in workers'를 통해 다양한 방법으로 이득을 보고, 당연하게도 이주민의 권리나 노동조건 개선에는 전혀 이해관계를 가지고 있지 않다(Ball and Piper 2005). 대조적으로 한 국가가 특정 국적의 이주자에 대하여 취하는 임금삭감은 여러 출신국에서 오는 노동자들이 해외취업을 위해 경쟁하는 상황에서 발생하고 있다. 일단 유입국가에서 노동조합의 가입 절차modus operandi가 주로 공식적 경제 부문에서의 전(全)일제, 숙련 노동 경험 여부에 달려있거나, 외국인 노동자, 특히나 비정규직이거나 정식비자가 없는 이주노동자를 배제하는 성원권을 요구할 경우, 일반적으로 노동조합에서 이주노동자들은 쉽게 간과된다(Ford 2006). 서비스나 돌봄 직종 혹은 소규모 작업장에서의 임시계약 방식과 이주노동자의 활용은 많은 외국인 노동자들을 전통적 조합주의의 범위 밖에 위치시켰다(Gordon 2009). 게다가, 이주민들은 고용주에 의해 통제되는 단기 취업비자의 제약을 받게 되는데, 이는 그들을 본인의 직장의 통제에 예속되게 만들뿐만 아니라 그들이 집단행동에 참여기 더 어렵게 만든다(Basok 2002). 동시에, 가난한 송출국의 노동조합들은 이주노동자들이 단순히 고용상태를 유지하고 있기 때문에 그들을 자국의 노동자들보다 더 부유하며 조합의 보호를 요하지 않는 계층으로 바라본다(Piper 2006, 2010).

국제이주의 현재 패턴은 정부에 의한 의식적 이주정책뿐만 아니라<sup>3)</sup> 변화하는 초국적 생산패턴, 초국적 주식회사들의 기동력mobility, 그리고 사회적·문화적·정치적 힘의 국제적 변화를 보여준다(Hudson 2005). 국제 제도들global institutions은 초국적 기업들의 영향력과 국제적 수준의 사회·정치적 경제의 재구조화에 도전은 못할망정 따라가기도 버거워했다. 세계 시민사회 운동은 의심할 여지없이 1990년대 이래로 확산돼왔고(Keck and Sikkink 1998; Kaldor 2003; Bandy and Smith 2005) 시민사회 활동들은 '무역, 노동 표준labour standards, 인권, 환경'을 추구하는 세계화의 대가라는 주제에 사람들의 관심을 모아왔다(Haworth et al. 2005:1940). 하지만 이들은 여태껏 거버넌스 구조를 효과적으로 구성하기 위해 기업과 자본의 위력에 대항하는 데 실패해왔다(Etzioni 2004).

노동 관련 이슈들은 서서히 세계시민사회에서 부상하고 있는 주제이다. 하지만 의제 설정을 위해서라기보다는 임시대응책으로서 형성됐다.<sup>4)</sup> 친(親)노동 시민사회운동의 방법과 전략은 일반적인

3) 내가 여기서 “의식적conscious”이라는 용어를 선호하는 이유는 이런 정책들이 항상 공식화 formalized되는 것은 아니라는 것을 보여주기 위해서이다. 남반구의 많은 송출-유입국가들의 정책들이 미봉책인 경우가 많기 때문에 이주정책은 빈번한 변화를 겪는다. 하지만 이주에 대한 이런 접근 방식은 항상 정치-경제적 이해관계의 결과물이다.

4) 이것이 이미 2005년 파이프Piper와의 인터뷰에서 국제이주인권연합Migrant Rights International의

로 기업 수준의 발전에 그림자를 드리워왔다. 최근 성장하는 신(新) 사회운동 중 국제 표준 운동 global standards movement은 공정무역과 사회정의, 노동조건과 환경문제에 관여하는 조직들을 아우르는 것이다(Brown and Getz 2008). 국제 표준 운동은 거버넌스와 규제의 새로운 메커니즘을 모색하는 동시에 기업 행위자들의 부정행위들을 드러내기 위해 힘쓰고 있다(Clark and Tickell 2005). 하지만 이러한 무역·국제규범·노동과 관련된 시민사회운동의 등장은 부분적으로 국제적 노동 현안에 대한 낮은 수준의 제도화에 기여해오던 전통적 조합운동의 쇠퇴에 기인한 결과이다. 이는 결과적으로 노동인구의 경쟁을 격화시키거나 임시노동자화casualization를 허용하는 정책 등을 통해 이주민들의 어려움을 심화시킨다(Standing 2008). 생산과정의 재구조화restructuring는 전통적인 노동조합의 관행을 특히나 국제적 수준에서 변화시키고 있다. 몇몇 조합들은 최근 조직 개혁을 단행했으며 노동시장이 초국적화되는 시기에 사회정의를 추구하는 데 집중할 수 있는 새로운 종류의 전략들을 만들고 있다(Bronfenbrenner 2007).<sup>5)</sup> 하지만 여전히 이런 움직임들은 국제 조합 단체들의 연구프로젝트나 성명<sup>6)</sup> 수준의 수사적 차원에 머무르고 있고, 이것이 정말로 이주노동 이슈들이 제기되는 국가적, 지역적 차원의 실천으로 내려올지, 가능하다면 그것이 어떻게 가능할지는 아직 미지수이다. 확실히 이주 노동관련 이슈들은 노동조합들이 논의하는 새로운 사회정의 의제의 일부만이 되었다. 국가적 혹은 국제적 노조 차원에서의 ‘공정한’ 세계화fair globalization에 대한 논의는 중요하지만 여전히 많은 지역의 이주 경험에 반영되지 않고 있는 실정이다.

요컨대, 국가가 이주 노동자들, 특히나 개도국 출신 미숙련 이주노동자들에 대한 보호에 실패했고 노동조합들은 대개 그들의 요구에 대해 비수용적 태도를 가지고 있었다.<sup>8)</sup> 국제이주민들의 경

총재가 주장한 내용의 핵심이다.

- 5) 이에 대한 구체적 예는 UNI에 의해 추진된 국제 조합 회원자격 같은 ‘국경 없는 조합unions without borders’이라는 개념에 근거한 이니셔티브들을 들 수 있다(파이퍼Piper와의 개인적 인터뷰, 2005).
- 6) 노동자 조직에 관한 국제식품연합International Union of Food(IUF)의 최근 핸드북(2008)과 보건의료 노동자 이주에 관한 국제공공노동자연합Public Services International(PSI)의 연구(Van Eyck 2004)와 ‘이주와 발전: PSI 관점’을 보라.
- 7) 국제조합 국제건설목공노련Building and Wood Workers’ International(BWI)의 국제이주 프로그램은 전형적 사례로 들 만하다.
- 8) 특히나 지역수준에서 ‘공동체 조합주의community unionism’이나 ‘시민권 조합주의citizenship unionism’ 같은 개념에 의해 포착되는 높이 평가할만한 몇몇 행동들이 있다. 하지만 이러한 예시들은 주로 북미의 경험에 근거하고 다소 좁은 범위의 산업부문(“호텔 청소부들을 위한 정의Justice for Janitors”같은 운동의 표어만 보더라도 쉽게 알 수 있듯)에만 적용되는 경향이 있다. 서유럽에서 노동조합들은 정식비자가 없는 노동자나 임시 이주노동자들을 포함시키기 위한 노력을 이어오고 있다(영국의 “적정임금Decent Wage” 캠페인들). 하지만 정말 필요한 것은 많은 임시 이주노동자들이 겪는 다양한 형태의 노동법 위반에 문제제기를 하기 위한 송출국가와 유입국가의 노동조합 간 합작이다. 더 자세한 논의는 파이퍼Piper의 논문(2010)과 포괄적인 문헌 리뷰를 포함하는 2009b를 참조하라.



힘은 실제로 정치적 영역에서의 취약성과 경제적 부문에서의 착취의 독특한 조합이라고 할 수 있으며, 이 둘 모두 그 원인이 이주민들은 그들이 일하는 곳에서 비(非)시민non-citizens으로 간주된다는 데에 있다. 정부는 법적으로뿐만 아니라 실제로 스스로의 책임을 회피하고 있고 이주민들은 결과적으로 노동법에 의해 제대로 보호받지 못하는 불안정하고 위험한 직종과 산업부문에 일할 수밖에 없다. 이는 이러한 일자리가 그들에게 유일하게 접근 가능한 것이기 때문만이 아니라 그들이 목소리를 낼 수 없기 때문이다. 사회 실천주의의 어려움은 그들에 대한 배제가 목살되고 때로는 문제시되지 않는다는 것이다. 심지어 이주노동자들의 정치적 취약성은 일정 기간 외국에서의 노동 후 그들의 모국으로 돌아가서도 계속된다. 경제 이주자들의 목소리(특히나 그들이 정식비자가 없을 경우 더더욱)를 대표하는 공적 기반을 구축하는 것은 이주국에서 어려운 것만큼 모국에서도 어렵다는 것이 드러났다. 이는 이주 거버넌스의 국제 체제를 조성하는 것이 잠재적 도약으로 여겨지는 이유를 설명해준다. 무엇보다 이주 거버넌스의 국제 체제는 이주 활동가들이 문제에 접근할 수 있는 새로운 차원을 만들어내기 때문이다.

## 이주의 국제 거버넌스

뉴랜드K. Newland(2005)는 이 주제에 대한 초기 논문에서 국제 거버넌스는 하향식top-down, 상향식bottom-up 과정 모두의 결과일 수 있다는 것을 지적한다. 이주의 문제에서 하향식 국제 거버넌스의 추동력(推動力), 즉 정부가 특정 현안을 기획하고 협력해야한다는 필요성은 고용주들의 주권에 대한 요구를 통해 중화mediated된다. 결과적으로 국제이주의 정체문제를 관리하기 위한 효과적인 국제적 제도의 창출은 불분명하고 혼란스러워진다. 동시에 풀뿌리 이주민 실천주의 grassroots migrant activism나 국제 노동기준과 노동권을 위한 초국적 운동 같은 상향식 이니셔티브들이 등장하고 있다. 점점 더 이런 이니셔티브들이 국제 인권법에 기초한 대안적 형태의 국제 거버넌스를 주목하고 있다.

### 하향식 거버넌스

과도하게 많은 범위의 행위자들과 기구들이 점점 복잡해지는 국제 이주와 '이주 산업'의 분절된 공간들을 통제하려하고 있다. 이 공간은 매우 다양한 유권자들에 의해 정해진 종종 비연속적인 결정과 정책으로 구성된다. 이주 관련 논쟁은 많은 국제 조직들로 퍼져갔다. 하지만 개별 정부의 정책(혹은 쌍방의 합의나 양해각서Memoranda of Understanding[MoU] 같은 형식으로 출산-이주 양국 간의 협약)들이 여전히 국제 이주의 통제주체이자 형성의 주체로서 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 국제노동기구는 이들이 이주노동자 보호를 위한 국제 규범을 준수하는 한 이러한 방식을

긍정적으로 평가하고 있다. 하지만 대부분은 이 기준에 부합하지 못하는데 무엇보다 영리를 추구하는 사기업에서 진행되는 신규 노동자 채용을 규제하지 않고 있기 때문이다. 또한 이 모델에서는 노동이주자 인구가 많은 국가들과 협상하기 어렵다는 난점이 있다. 필리핀의 예를 생각해보면 많은 국가들과 쌍방의 협약을 맺었을지라도 상당수의 필리핀 노동자들이 이주해가는 동남아 국가들, 걸프만 국가들<sup>1</sup>과 성공적으로 협상을 치르지 못했다(Wickramasekara 2006). 그러한 쌍방 협상의 새로운 형식이 소위 경제협력협정Economic Partnership Agreements(EPAs)<sup>9)</sup>이라고 불린다. 쌍무주의雙務主義, bilateralism를 넘어 개별 지역들이 이주 관리를 위한 새로운 중요한 공간으로 부상하고 있고 지역적 결합은 부가적인 거버넌스 메커니즘을 제공해준다(Pellerin 1999; Gabriel and Pellerin 2008). 상호지역 결합방식inter-regional arrangements은 가난한 수출국들을 원조협약으로 유인함으로써 좀 더 촘촘한 정책을 엮어내기 위한 EU의 시도들을 통해서 목격할 수 있듯이 특히나 이주 관리정책을 추진하기 위한 잠재적인 가능성으로 기능할 수 있다(Lacomba and Boni 2008).

국제적 기구들이 마침내 국제적 노동 이주에 대한 발언을 하기 시작한 것처럼 몇몇 중요한 국제적 이니셔티브들이 이번 세기부터 등장하고 있다(Newland 2005). 물론 진행상황은 여전히 더디고 아직 취업 목적의 국제적 인구가동을 통제할 수 있는 광범위한 수준의 국제적 법률의 뼈대가 존재하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 새로운 이니셔티브들은 상당한 관심을 불러일으켰는데 내가 지금 보여주고 있는 것처럼 이런 시초들은 대개 자유무역과 초국적 생산을 보호하는 국제조직의 참여와 이주흐름을 ‘관리manage’함으로써 유입국가들의 이익을 대변하는 방식으로 시작되었다.

국제 이주 거버넌스는 가령 무역과 환경 거버넌스와 비교해볼 때 여전히 분절적이고 일관성 있게 이루어지지 못하고 있다(Kalm 2010; Betts 2011). 그럼에도 불구하고, 상당한 국제단체들이 의견 피력, 표준 설정, 전문지식 형성, 통계 구축, 이주 관련 의제 설정을 위해 노력 중이다(Grugel and Piper 2007; Basok and Piper 2012). 넓은 차원에서 말하자면 국제단체들 내에서의 상기한 이주 관련 장기목표들은 제반의 개발 관련 문제들을 해결함으로써 현재 경제이주자들에게 그런 것처럼 이주가 필수가 아니라 선택이 될 수 있게 만드는 것이다(GCIM 2005; UN 2006; UNDP 2009). 하지만 좀 더 단기적이며 실무적인 문제들이 의사결정과정을 지배하는 경향이 있다. 이 사실은 정부 간의 좀 더 긴밀한 협력과 일관된 의사결정, 다양한 문제해결 방식의 창출의 필요성을 역설한다(Newland 2005).

이주문제에만 전념하는 유일한 국제조직인 국제이주기구International Organization of

1 걸프만 국가들Arab States of the Persian Gulf: 페르시아만 혹은 걸프만에 인접한 5개국, 즉 바레인Bahrain, 쿠웨이트Kuwait, 오만Oman, 카타르Qatar, 사우디아라비아Saudi Arabia 그리고 아랍에미리트연방the United Arab Emirates을 가리킨다.

9) 경제협력협정에 대한 자세한 예는 오누키(Onuki 2009)를 참조하라.

Migration(IOM)는 자신들의 소관을 난민과 국내난민the internally displaced<sup>2</sup> 너머로 넓히고 있고 거의 대부분의 이주 분야에 관여해오고 있다. 엄밀한 의미의 국가 간 기구inter-governmental organization로서 국제이주기구(IOM)는 표준 설정 권한standard-setting mandate을 가지고 있지 않다. 정부 간 조직으로서의 지위 때문에, 협상들은 배후에서 이뤄지는 경향이 있고 결과적으로 노동조합, 비정부기구 혹은 이주민 본인들이 참여할 의미 있는 채널을 제공하지 못한다.

UN의 표준설정 기관들과 관하여 말하자면, 국제 이주에 관한 배타적 권한을 지닌 부서들이 없다는 점이 지적돼야 한다. 대신 노동자, 여성, 아동 혹은 비시민으로서의 지위를 통해 이주 노동자들과 관련한 권한을 포괄하는 다양한 유엔 조직들이 존재한다. 하지만 그렇기 때문에 이러한 역할들은 완전한 형태로 수행되지 못한다. 가장 주요한 조직은 국제노동기구ILO와 유엔인권최고대표사무소Office of the High Commissioner for Human Rights(OHCHR)가 있는데 둘 모두 노동자로서의 이주민의 역할(ILO)이나 비시민으로서의 이주민의 역할(OHCHR)에 대한 주요 표준설정기관으로 기능하고 있다. 1990년 유엔총회에서 채택된 '이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약The UN Convention on the Rights of All Migrant Workers and Their Families(CRM, 이하 이주노동자권리협약)'은 유엔 내의 이주노동자 전문 기구이다. 이주노동자권리협약은 다른 국제 인권 조약들과 궤(軌)를 같이하지만 비준 및 이행ratification and implementation에 가장 취약하다고 할 수 있다. 이 협약은 비준을 진행시키기 위한 캠페인이 1998년에 시작된 이래로 2003년이나 시행이 됐는데<sup>10)</sup> 현재까지 중요 인권 관련 협약들 중 가장 적게 비준된<sup>11)</sup> 협약 중 하나였다. 1996년까지는 원문을 복사하는 것도 쉽지 않았으며 관련부처의 공무원들은 협약의 존재 자체도 모르는 경우가 많았다(Piper and Iredale 2003). 이 협약에 대한 인식이 확산되고 그 내용이 다른 언어들로 번역되어 여러 이주민 조직에 보급될 수 있었던 것은 활발한 시민사회 운동의 결과였다. 아시아와 관련된 연구에서 파이프(Piper 2009a)가 보여주듯, 이주민들의 송출국가들이 협약의 함의에 대해 약간의 이해라도 갖게 된 것은 특히나 비정부기구

2 국내난민an internally displaced person(IDP)이란 자신의 집 또는 일상적 거주지에서 도피하도록 강제된 사람들, 특히 무장 분쟁, 무분별한 폭력 상황, 인권 유린, 자연재해 또는 인공적으로 발생한 재해 등의 피해를 피하거나 그 영향으로 인해 실항된 사람들 중 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않은 사람들을 말한다. 그렇기 때문에 이들은 피난민의 상태이지만, 피난민에 대한 현 법적 범위에 포함되지 못한다. 2006년 말 52개국에 걸쳐 2450만 명의 국내난민이 있는 것으로 추산된다. 국내난민이 가장 밀집된 지역은 아프리카로 21개국에 1180만 명의 국내난민이 있다. 자세한 사항은 IDMC 2007, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2006*, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/9251510E3E5B6FC3C12572BF0029C267/\\$file/Global\\_Overview\\_2006.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/9251510E3E5B6FC3C12572BF0029C267/$file/Global_Overview_2006.pdf)를 참조하라.

10) 캠페인 운영위원회Steering Committee는 인권, 노동, 이주, 교회조직에 관한 16개의 주요 국제기 관들을 포함한다. 국제 캠페인에 관한 자세한 정보는 <http://www.migrantsrights.org>를 참조하라.

11) 본 논문의 작성 시까지, 43번의 재가가 있었다. 최신 정보는 <http://www.december18.int>를 참조하라.

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

(NGO)의 실천주의 때문이었다(아시아 이외의 지역에서의 이주노동자권리협약에 관해서는 Guchteneire *et al* 2009을 참조하라). 하지만 여전히 이 협약에 대한 인식은 낮은 편이며 송출국과 유입국 모두에서 더 넓은 공론장으로 확산되지 못하고 있다. 또한 특히나 유입국에서의 이주민 권리에 대한 인식은 매우 희박한 대중의 지지에 기대고 있다. 이주노동자권리협약을 통한 국제 거버넌스와 관련하여, 2003년에 최소 기준 횡수를 넘긴 후야 협약의 집행부인 '이주노동자 위원회 Committee on Migrant Workers'가 이행과정을 모니터링하기 위해 설립되었다.

세계적으로 노동기준을 개선하기 위해 1919년에 창설한 국제노동기구는 역사적으로 일반적인 취업과 노동관계에 관여하는 주요한 국제기구였다. 이 기구는 두 번의 이주노동자 관련 협약(1949년의 C97과 1975년의 C143)을 맺었는데 유엔의 협약과는 다르게 대개는 이주민들을 수용하는 부국富國들의 기준이 필요하다. 하지만 둘 다 국제 경제의 초기단계에 있는 정부들의 요구를 반영하고 있으며, 그렇기 때문에 이주노동자들을 보호하는데 그다지 효과적이지 않았다는 사실은 놀랍지 않다. 경제이주자와 관련한 다른 국제노동기구의 협약들은 간접적으로 결사의 자유freedom of association 같은 핵심노동권 기준에 관계되었고 1998년의 '노동에서의 근본 원칙과 권리에 관한 ILO 선언ILO's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work'에 통합되었다. 이런 결사의 자유나 단결권 같은 자유권들은 일반 노동자들에게만큼 이주노동자들에게 중대하지만 현실에서는 이주민들의 권리를 보호하기 위해 국제노동기구나 다른 국제 조직들에 의해 적용되지 못한다.

이렇듯 불완전하고 비효과적인 구조로 인해 이주는 전통적으로 개인의 문제로 치부됐다. 현재 국제노동력 이동과 관련하여 이주노동자들과 관련한 중대한 문제 중 하나는 세계무역기구World Trade Organization(WTO)를 통한 무역 관련 의제로 인해 노동현안의 종속화가 심화된다는 점이다. '서비스무역에 관한 일반협정 4항General Agreement on Trade in Services(GATS) Mode IV'는 은밀하면서 효과적으로 이주문제를 무역의 문제와 연결시킴으로써 이를 세계무역기구의 틀 안으로 끌어들인다. 공식적으로 일반협정 4항은 자유무역 의제 중 하나로서 출신지역에 근거한(이주노동자들을 포함할 수 있는) 서비스 제공자에 대한 차별을 예방하고자 한다. 하지만 선진국들의 자유로운 인구이동에 대한 반대와 서구인들이 자신들에게 들이닥친 저임금 노동력의 수입에 의해 자신들의 지위가 위태롭다고 느끼는 공포, 즉 니콜라이디스Nicolaidis와 슈미트 Schmidt(2007)가 '면대면 사회적 덤핑face-to-face social dumping'라고 부르는 것 때문에 일반협정 4항은 사실 매우 좁은 이주자 집단에만 적용된다(Betts and Nicolaidis 2009). 또한 이주는 사회적 보호에 대한 어떠한 언급 없이 엄격하게 쿼터와 기술적 절차에 의해 다뤄진다(Grugel and Piper 2007).<sup>12)</sup> 게다가 규범적으로 말해서 세계무역기구라는 맥락에서의 노동과 이주에 관한 거

12) 이는 활동가들이 세계무역기구가 당 협약에 사회적 보호에 대한 조항을 삽입하도록 하는데 실패했다는 사실과 일관된다는 것을 보여준다.

버넌스는 권리에 관한 그들의 광범위한 관심 부재로 특징지어진다. 시민사회 단체들이 토론의장에서 세계무역기구와 같은 방향으로 이동하는 선례를 따른다면(또한 최소 어느 정도는 그러지 않기 어려운 것도 사실이라면), 이들은 노동자들의 권리에 관한 요구를 효과적으로 무역 규제의 문제 밖으로 밀어두는 일반협정 4항에 의해 야기되는 것 같은 한계점들에 의해 발목이 잡힐 것이다.

유엔 체제 밖에서 이주에 관한 문제가 논의되는 다른 곳은 '이주와 개발에 관한 세계포럼(GFMD)'이다. 이곳은 2006년 '이주와 발전에 관한 고위급 정책대화'에서 이주논의의 세계화에 대한 대응으로 시작되었는데 여전히 이는 정치적으로는 상당히 민감한 주제로 남아있다(Matsas 2008:5). 이주와 개발에 관한 세계포럼은 비공식적으로 운영되고 상임 사무국이 존재하지 않는다. 정보공유를 위해 사무국이 중요할지라도, 이 단체는 회담 기반의 플랫폼을 채택하고 있기 때문에 국제적 커뮤니티로부터 각각의 포럼에서 제기되는 제안을 추진하기 위해 전적으로 자발적 이니셔티브에 의지하고 있으며 어쩔 수 없이 활동범위에서 제약이 있을 수밖에 없다.

#### 상향식 거버넌스 Bottom-up Governance

이주 운동은 거칠게 말하면 이주노동자들의 정책 입안에 대한 나날의 요구와 권리를 쟁점화하고 이주 노동자들이 노동시장의 밑바닥에서 일상적으로 맞닥뜨릴 수 있는 노동법 위반이나 인권 침해 사례를 가시화하는 것을 추구하고 있다. 내가 상술했듯, 이주운동은 몇몇 눈에 띄는 예외는 있었지만 국가 내에서 그것들을 추구하기 위해 노력해왔다(캐나다의 경우 Basok 2004; 홍콩의 경우 Hsia 2009; 유럽의 경우 Anderson 2001을 보라). 특히 국가적 수준으로 침투하기 어렵다는 것이 증명된 곳(몇몇 동남아 국가들의 경우 Piper 2006을 보라)에서는 국제적 이주 지형의 전환은 때때로 초국적 옹호 단체 연계망에 통해 이주민 권리문제를 제기할 수 있는 좋은 기회로 간주되었다.

전통적으로 이주와 관련한 권리문제는 경제이주민이 선거권, 공식 시민권의 획득 그리고 정치적 조직체(정당 등)의 성원권membership 같은 이주국가에서의 정치적 시민권에 대해 접근할 수 있는지의 여부를 의미했었다(Layton-Herry 1990). 하지만 '신신 권리 의제new rights agenda'는 이주문제를 직접적으로 국제 정의와 같은 논쟁의 장에 위치시키고, 이주민들을 이주시키고 그들의 이주를 받아들이는 통합적 책임combined responsibilities에 초점을 맞춘다. 신 권리 의제는 국제 개발에 관한 논의에서 증가하는 권리의 중추성中樞性, centrality 문제를 반영한다. 결과적으로 권리에 대한 분명한 요구는 최근 풀뿌리 사회운동에 대한 불만이 형성하는 상황에서의 중심의제였다(VeneKlasen *et al.* 2004). 권리는 개인을 뛰어넘은 넓은 의미에서의 국제적 실천practice에 연루된 평범한 사람들의 삶에 대해 주목하도록 한다(Goodale and Merry 2007). 권리 담론은 무엇보다 인간의 조건으로서 우리가 공유하는 존엄과 존중이라는 도덕적인 면에 호소한다(Grugel and

Piper 2009). 국제법에 잘 개념화돼있는 대로 인권은 본원적으로 개인적이다. 그렇지만 그것은 동시에 유엔에 의해 감독되는 국제적 인권 체제regime에 의지하기 때문에 국제적이라고 할 수 있다. 그러므로 종종 간과되고 실천적으로 시행되지 않더라도, 인권은 인간의 권리entitlements가 심도 있게 국제적 협약에 배태embedded되는 방식을 강조하는 방식으로 국제 구조에 대해 재해석이 필요하다는 것을 함의한다. 상향식 거버넌스는 이러한 권리와 자격이 진지하게 고찰될 것을 요청한다.

신 권리 의제는 임시, 미숙련, 그리고 저임금 이주 노동자의 상황에 대해 직접적으로 발언한다. 이주 흐름을 어떻게 ‘관리manage’할 지에 대해 초점을 맞추는 대신에 권리기반의 거버넌스는 아래와 같은 점들을 강조한다.

- 이주 노동자의 개발권 *Right to Development*

권리 관련 조항이 거의 없는 임시 이주 계획 위주의 극도로 제약적인 현재의 이주정책 환경에서 경제적 기회의 결여와 폭넓게 연관된 이주의 원인에 대해 문제제기를 할 필요성이 요청된다. 이것이 개발권의 문제가 제기된 배경이다. 유엔(UN 2006)이 인정하듯, 개발과 저개발의 지형은 이주하도록 강제되거나 강요되는 것, 귀국뿐만 아니라 실제적 이주(물리적으로 이주국으로 이동하는 것)를 포괄하는 이주 전체 과정을 강조한다. 그러므로 송출국가와 이주민의 관점 모두에서 이주민 권리의 이슈는 개발권과 밀접하게 연관되어 있다. 유엔의 1986년 ‘개발권선언Declaration on the Right to Development’의 1절에서 개발권은 “모든 인간과 인류가 그 안에서 모든 인권과 근본적 자유가 실현될 수 있는 경제적, 사회적, 문화적, 그리고 정치적 개발에 참여하고 기여하며 향유하기 위해 양도할 수 없는 인권”이라고 정의하고 있다.

이것은 이주민들이 처음부터 일자리와 생존을 위해 출신국가를 떠나야 했는지에 대한 질문을 던지고 또한 모든 정부들이 (송출국에서뿐만 아니라) 국제 이주를 촉진하는 요소들을 줄여나가야 할 책임이 있는지에 대한 문제도 제기한다. 국제이주위원회(GCIM)는 최종보고서에서 이주는 현재 인식되는 것처럼 불가피한 것이 아니라 선택이 되어야 한다고 주장하고 있다. 국제노동기구 역시 국제노동비교위원회Division of the International Labor Comparisons(ILC)에 제출한 보고서에서 원론적으로 해외이주out-migration는 지역적으로 ‘좋은 일자리decent work’<sup>13)</sup>가 부족하기 때문이라고 진술하고 있다. 이주 없이 가능한 개발권the ‘right’ to development without migration과 정부가 이를 실천하도록 할 임무를 인지하는 것은 이주 거버넌스가 이주관리에 대해 초점을 맞추는 것보다 불평등한 발전의 내재적인 구조에 도전해야 한다는 것을 암시한다.

- 남겨진 자들의 권리 *The Rights of ‘the Left Behind’*

13) 이 개념에 대한 자세한 설명은 ILO(1999)와 Sen(2000)을, 비평은 Standing(2008)을 참조하라.

단기, 임시 이주 정책은 통상적으로 많은 이주민들이 다양한 국가를 오가며 생활하기 때문에 가족 통합을 고려하지 않게 된다. 결과적으로 다양한 이주경험은 ‘모성/부성의 부재absentee mother/fatherhood’를 일반적인 현상으로 만들며 가족의 삶을 초국적으로 분절시킨다. 이주가 가족권을, 특히나 유아에 대한 가족권을 해치기 때문에 이주의 여성화 경향 아래에서 이러한 분절화는 특정한 사회문화적 과제이자 사회적 비용으로 전환된다(Schmalzbauer 2004; Hondagneu-Sotelo and Avila 1997).

전통적 가족통합 정책은 숙련 노동자와 정규직노동자의 권리를 반영하는 경향이 있다. 그렇기 때문에, 전통적 정책은 상당수 저임금 이주 노동자들에게 관련성이 없다. 특히나 여성 주도의 이주의 증가가 기존의 성 규범과 성역할을 동요시키기 때문에 최소한 초국적 가족화가 진행된 상황에서 가족권rights to a family life의 의미가 무엇인지에 대해서 재고할 필요가 있다. 이주 노동자의 가족추구권뿐만 아니라 심적, 금전적 면에서 국외에서 일하고 있는 부모나 보호자에 의존적인 남겨진 사람들에 대해 고려하는 것이 중요하다. 남겨진 사람들에 대한 권리를 지켜주기 위해 이주로부터 이익을 취하는 정부가 이주노동자 가족을 보상하고 지원하는 사회정책 프로그램을 위해 투자하고 조달할 사회적 책임이 있다는 주장이 제기되고 있다(Piper 2008a).

• 이주 노동자의 유동적 권리*Portable rights*

이주노동자들은 여러 국가의 사이에서 살아가는데 이는 동시에 다양한 복지체제와 법질서 사이에 존재하는 것을 의미한다. 이는 그들이 축적한 편익, 혹은 그들에게 지급되어야 하는 보수, 투자금에 대한 문제로 이어진다(Tamas 2003). 이주민들이 그들의 정당한 이익을 이용할 수 있도록 하기 위해, 이런 권리들은 국가 사이에서 이전 가능한 것이어야 한다. 유동적 권리portable rights에 대한 개념은 자신의 퇴직 후를 위한 투자가 출신국가로 이전이 가능해야 하는 노인층 이주민에게 필요한 유동적 연금이나 건강보험료 사회 복지 제도의 권리를 나타내기 위해 특별히 제기되었다. 하지만 이 개념은 또한 여러 이주 노동 분쟁을 중재하기 위한 새로운 종류의 해결책을 포괄한다. 일일고정근무시간, 안전한 노동환경, 확정임금 지불 같은 이주민의 노동권이 지켜지지 않을 때, 이들은 종종 이주국가에서 구제책을 찾을 법적 장애물들에 가로막힌다. 이것은 특히나 그들의 지위가 ‘불법’일 때, 한시적 근무 기간이나 취업비자가 만료된 후 고국으로 돌아가도록 강제될 때, 더욱 그렇다(Caron 2005; Smith and Paoletti 2005). 이럴 경우, 그들은 그들이 일하는 국가 밖에서 본인들의 요구를 관철시킬 장소를 필요로 하게 된다. 조직적 지원의 수준에서 ‘유동적 성원권 portable membership’의 문제가 UNI나 국제공공노동자연합 같은 국제 노동조합들에 의해 ‘국경 없는 조합unions without borders’이라는 착상着想을 통해서 이주민 권리를 지키기 위한 하나의 방법으로 제시되고 있다.<sup>14)</sup>

14) 초국적 노동 시민권에 대한 학술적 논의로는 Gordon(2009)를 보라.

• 노동권

선진국의 노동조합은 종종 이주민 노동자들을 지지한다. 지지하지 않을 경우, 영향력을 행사하는 그들의 전통적 메커니즘은 이주 노동자들의 직업, 그리고 많은 이주민들이 일하게 되는 특정한 부문들로부터의 요구와 관련성이 낮기 마련이다. 결과적으로 저임금 이주노동자들은 자국의 노동자들이나 숙련노동자들과 같은 정도의 노동보호를 거의 받지 못한다. 저임금 이주노동자들은 지속적인 계약파기 위험을 감수해야 하고 만연한 임금 미지불 혹은 불충분 지급 관행에 노출되어 있다 (Verité 2005; Piper 2006 and 2005). 그들이 노동권을 요구하기 위해 겪는 어려움들은 중차대한 문제이지만, 특정 지역들의 권익보호 단체들과 노조의 의제에 포함된 이슈일지라도(가령 말레이시아의 테나가니타Tenaganita<sup>3</sup>에 의한 ‘피지불권 운동right to be paid’ campaigns이나 영국 런던 등의 지역에서의 생활임금 캠페인living wage campaigns), 놀랍게도 학자들에 의해서는 거의 논의되지 않았다(예외적인 경우로 Caron[2005], Smith and Paoletti[2005], Piper[2005]를 보라.) 원칙적으로 이주 노동자들은 대부분의 국가에서 노조에 가입할 권리가 있지만(물론 태국 같은 여러 예외국가들도 있다) 그들은 한국 같은 소위 민주주의 국가들에서도 본인들 스스로의 노조를 만드는 것이 공식적으로 금지돼있다. 노조에 가입하거나 자체 조직하는 데에 대한 장애물들은 외국인 노동자들의 이주 지위migration status와 관련되어있다. 종종 임시 계약이나 미등록 노동자들이 직업을 잃을 때, 심지어 부당한 해직일지라도 그들은 일단 본국으로 돌아가야 하고 결과적으로 상환청구권recourse을 요구하기 위한 가용한 수단을 가지지 못한다. 노동시장은 본래부터 초국적이지만 이주 및 노동 비정부기구들의 커가는 요구에도 불구하고 노동권은 동일하게 초국적으로 취급되지 않는 것으로 보인다(Piper 2009b).

평행 의제Parallel Agendas

이주 옹호 기구들은 국제법제도에서 직접적으로 연원하는 권리의 개념을 포용해왔고 동시에 국제적 제도들global institutions은 최근 이주에 대해 전보다 훨씬 커진 관심을 표명하고 있다. 이주는 더 이상 국제 거버넌스에서 비가시적 영역이 아니다. 하지만 새로운 국제 구조가 사회 운동을 위한 권리기반의 기회나 제도적 시작점entry point을 어느 범위까지 제공할 수 있을 것인가? 나는 두 가지 차원의 발전, 즉 이주노동자 일상생활의 필요를 반영하는 이주민 권리의 의제들과 국제적 수준에서 이주를 관리하고자하는 점진적이며 분절적인 제도적 발전은 병렬적으로 존재하면서 거의 교차하지 않는다고 주장한다. 이주 거버넌스의 다지역 중심 발전은 일반적으로 권리 의제나 이주자 기구의 중요성과 관련 없이 모양을 갖추고 있다. 이주자의 권리요구가 국제 인권법의

3 테나가니타Tenaganita는 말레이시아의 여성과 이주 노동자의 권리를 위한 운동단체이다.



내용과 그 정신을 반향 시키고는 있지만 그 요구들이 공식적 거버넌스 부서들에서 심각하게 받아들여지지 않고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 간극은 궁극적으로 정부의 계속되는 국가 주권에 대한 집착 때문이라는 점을 시사한다 (Kalm 2008). 인구통제는 전통적 주권개념의 핵심이고, 정부들은 국제 조직에게 권위를 양도하거나 비정부기구와 활동가들을 의사결정공간으로 포섭하는 것에 적극적이지 않다. 하지만 내가 보기에 이런 상황은 주권의 문제는 왜 시민사회조직들이 거버넌스 논의에서 배제되고 현재 권리의 문제를 거버넌스 의제의 중심에 상정하는 것이 거의 불가능한가에 대한 충분한 설명을 해주지 못한다. 대신 나는 이것을 세 가지 요소의 결과라고 판단한다. 국제 권력의 문제, 저임금 이주 노동자들에게 개방된 대표성의 양상, 그리고 현재 국제 이주 지형의 복잡성과 모호성.

노동이주 현상의 중심에는 주권의 '문제의식'*problematique*이 아니라 국가나 사회 간의 혹은 국가나 사회 안의 불평등한 권력과 자원에 대한 '문제의식,' 그리고 국제정치경제 안의 착취의 과정에 대한 '문제의식'이 있다. 저임금 노동자들의 권리를 장려하는 것은 중점적으로 기업권력, 높은 소득수준, 엘리트의 이익관계에 뿌리내린 자유국제경제의 기제를 방해하는 것을 의미한다. 권리와 자유경제는 간신히 조화되고 있으며, 노동시장의 밑바닥에 있는 노동자들의 권리는 특히 그들이 본인들의 일자리에서 정치적 시민권을 확보하지 못하고 있을 때 특히나 장려하기 어렵다. 현대 국제 정치의 핵심에 자리 잡은 이러한 불평등은 새로운 형태의 착취를 보여주며 공정한 국제 이주 체제 구축의 내재적 난국을 설명해준다. 동시에 그러한 불평등은 시민사회가 거버넌스 기구와 효과적인 활동가의 의견에 접근하는 데 위협적인 정도의 장애물들을 만들어낸다.

대부분의 이주민 문제는 노동 관련 현안이다. 결과적으로 이주민들은 특히나 노조가 지속적으로 정책수립에서 소외되어 왔다는 사실 때문에 불이익을 당해왔다. 책무성과 민주주의에 대한 요구부터 기술경쟁과 사업규정에 대한 쟁점을 포함하는 이유들 때문에, 비국가적 행위자들non-state actors이 때로 국제 거버넌스 기관들과 제휴를 맺도록 장려되고 이제는 국제기구들에 더 큰 접근성을 가지고 있을지라도(일반적 개괄에 대해서는 Jönsson and Tallberg 2010를 보라.)<sup>16)</sup> 노조의 경험은 매우 상이하다. 신자유주의 아래서 생산과 대의성의 구조 변화는 노조를 국제적으로 약화시켜왔다. 노조는 또한 과거의 조합주의적corporatist 거버넌스, 포드주의 생산체제와 계급기반의 노동자의 권리와 자율성에 대한 요구와 연관돼있다. 좌파에 의한 시민사회 수용은 가장 중요한 남반구의 사회정의 관련 기구들이 더 이상 노조들이 아니라 지역적-초국적 개발과 인권 관련 비정부

15) Basok과 Piper의 논문(2012)에서 볼 수 있듯이, 수사적 수준에서의 인권 업무와 현장에서의 실제적 실행 사이에는 불일치가 존재한다. 후자는 종종 전자를 반영하지 못한다.

16) 이는 모든 시민사회 단체들이 접근성을 담보한다는 것은 아니다. 혹은 그러한 접근성이 반드시 정책적 영향력을 뜻한다는 것도 아니다.

기구라는 사실을 의미한다. 노조는 때때로 개발과 인권관련 비정부기구들에 의해 주도되는 진보적 정치 네트워크에서 스스로를 제약했다. 많은 경우 비정부기구들은 조직된 노동에 더 일반적인 적대관계를 되풀이했다(Leather 2004). 비정부기구들과 노조들 사이의 모범적 예들이 있어왔지만(캐나다와 관련된 경우는 Bronfenbrenner 2007와 Basok 2004를 보라. 남반구적 상황에서의 이주민 노동에 관한 경우는 Piper and Ford 2006을 보라.), 일반적으로 말하면 둘의 관계는 의심, 심지어 때때로는 경쟁과 직설적 적개심으로 특징지어져왔다. 노조를 무력화시키는 방식은 이주 노동자들에게 대한 대표성의 문제를 발생시킨다. 특히나 이와 관련하여 노동표준을 담당하고 있는 국제관리기구, 즉 국제노동기구ILO에 대한 접근성의 문제는 아래에서 다시 자세히 논의할 것이다.

노조의 국제적 하락세가 유일한 문제는 아니다. 비시민으로서 이주 노동자들은 이주국가의 노조에서 환영받는 존재가 아닌데 많은 노조들이 이민을 반대하면서 자국의 혹은 지역의 노동력을 보호하려 하기 때문이다(예컨대 Haus 1995를 보라). 특히 북미나 유럽의 노조들이 이주 노동자들에게 대한 문을 열고 있다는 몇몇 단초들이 있지만 이는 선택적 방식으로 이루어지고 있다. 예를 들면, 노조들은 여전히 비공식적 부문과 돌봄 산업에서 근로work가 '노동labour'으로 인식되도록 노력함으로써 많은 수의 대다수 여성 이주 노동자들을 배제시키고 있다(Piper 2008b). 게다가 노동자 고용 약관과 임시계약근로 사용은 노조가 노동자들을 돕는 데 적극적이라 해도 전통적 노조의 방법들이 제대로 작동하지 않는다는 사실을 보여준다(Piper 2009b).

거버넌스의 새로운 구조 아래에서 이주민들의 고충과 권리요구를 가시화시키는 작업은 분명 노조와 관련 비정부기구 사이의 협력을 요할 것이다. 하지만 이것은 아직 요원하다. 노조와 비정부기구는 다른 방식으로 사고하고 일한다. 노조는 과도한 관료화 경향을 보이며 변화에 느리게 반응하는 반면에 비정부기구는 상대적으로 더 유연하며 빠르게 대응한다. 노조는 많은 경우 여성이 차지하고 있는 최빈층이나 비공식 경제부문 종사자의 요구를 거의 대표하지 않는다. 대조적으로 비정부기구 정책은 극빈층을 대변하는 데 종사하며 비공식부문에서 활동하는데 익숙하다. 하지만 이는 노동권의 중요성에 대한 자각이 거의 없다는 문제를 가지고 있다(Leather 2004). 비정부기구의 외부 자금지원에 대한 의존도 또한 비정부기구가 자신들의 조직 선전에만 지나치게 열을 올리도록 만들 수 있는 반면에 그들의 정책적 헌신이 단기적일 수 있다는 사실을 암시한다. 이러한 조직적 차이들은 근본적으로 다른 조직관리 방식과 불평등 해결을 위한 상이한 접근법을 반영한다. 노조는 그들 단체가 정치적 성질을 갖는 데 대해 개방적이며 정치적 장 안으로 뛰어들 준비가 돼 있는 반면, 비정부기구는 기본적으로 파수꾼 역할을 수행하길 원한다(Leather 2004; Bronfenbrenner 2007). 노조와 이주민 조직들이 연계활동을 하기 시작했다는 징조가 있다. 이주 노동자들은 노동 인구의 특정 부문에서 더 넓은 공간을 점하기 시작했고 노조들은 자신들의 태도에 대해 재고하길 요청받고 있다(Brown and Getz 2008; Basok 2004). 이는 중요한 발전이지만 새로운 형태의 협력은 여전히 시작 단계이다.

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

마지막으로 이주와 이주노동을 운용하기 위해 당혹스러운 정도 복잡한 현 국제 질서에 대해 논의할 필요가 있다. 다양한 기관들이 (보통 부분적으로) 다양한 종류의 이주와 이주민 문제에 대해 다룬다. 예컨대, 유엔여성기구UN Women는 이주 여성에 대한 개입자세를 견지하고 있고 국제노동기구ILO는 이주민들을 노동자로서 간주한다. 유엔인권최고대표사무소OHCHR는 이주민들을 비시민들로 인지하고, 유엔아동기금UNICEF는 이주아동에 대한 관심을 표명하며, 유엔개발계획UNDP는 이주민의 송출국가에서의 저발전의 문제에 초점을 맞춘다(그러므로 이주의 원인에 대해서도 검토한다). 이는 시민사회기구들이 어떤 유엔 기관들과 협력해야하는지에 대해 불확실하며 그들은 이주 지리멸렬支離滅裂하게 산개될 수도 있음을 의미한다. 실천주의적 관점에서 보자면 해결책은 그들에게 더 넓은 보호범위와 더 큰 제도적 잠재력을 줄 수 있는 '사회정의 연계망의 연계망networks of social justice networks'를 구축하는 것이다. 자원의 문제로 이러한 해결책은 여태까지 쉽지 않은 기획인 것으로 증명되었다.

게다가 거버넌스 제도 안에 위치한 이주민을 위한 권리의 의제를 진전시키기 위해 활동가 조직이 가질 수 있는 선택의 여지는 크지 않다. 예를 들면, 유엔인권최고대표사무소OHCHR의 조약기구 체제treaty body system는 정부 측 보고서를 모니터링 하는 것 위주이다. 비정부기구 공동체는 반박보고서shadow report를 제출하고 정부에 의해 제공되는 보고서에 추가적 증거를 제시할 수 있다. 이는 대중들의 관심을 인권침해로 끌어올 수 있는 중요한 도구이고 이를 통해 종종 유엔인권최고대표사무소는 비정부기구가 요구하는 기초대로 제안서를 만든다. 하지만 이런 제안서에 정부가 거의 주의를 기울이지 않기 때문에 구속력이 없다고 할 수 있다. 게다가 또 중요한 점은 이것이 시민사회 기구들이 이주노동자권리협약(CRM)을 위반하는 정부정책과 관행들에 대해 논평할 수 있는 거의 유일한 창구라는 사실이다. 이주노동자 위원회로 개별 불만사항을 접수하는 것이 가능하지만 이 방식이 지금은 시험단계이기 때문에 아직 정해지지 않은 '특정 상황'에서만 가능하다. 여섯 개의 유엔 핵심조약의 조약기구와 (이주민 권리의 가시성과 인식의 척도로서) 이주민과 관련된 조약의 체결범위에 관한 연구에 따르면 조약감시기구Treaty Monitoring Bodies의 체결된 조약 중 절반가량이 이주민과 무관한 것으로 드러났다. 하지만 관련이 있는 조약들일 경우도 맥락이 매우 협소한데, 예를 들면 초점은 이주민들의 사회경제권 혹은 노동권에 관해서라기보다는 여성이나 아동의 매매 등에 한정되었다(ICMC 2006. 12. 18.).

모든 거버넌스 기관 중 국제노동기구만이 유의미하게 상이한 접근과 참여의 방식을 제공한다. 국제노동기구는 조직 구성에서부터 독특한데 정부, 고용자 조직과 노조기관이라는 삼각 구조를 이루고 있다. 그러므로 내가 노조들은 이주 노동자들의 권리에 대해서 침묵하는 경향이 있다는 것을 위에서 강조하긴 했지만, 이주노동자들은 최소한 이론적으로도 노조기관에 의해 대변된다고 할 수 있다. 게다가 국제노동기구는 노동자 조직을 다소 좁게 정의하고 있고 전통적인 노조들은 다른 비정부기구들이 노동에 대한 적절한 대표성을 지닌 것으로 보려는 시도에 적대적이기 때문에, 이주

민들 스스로의 기관들은 직접적 접촉에서 배제된다(Standing 2008을 보라). 예를 들면 외국인 노동자들에 의해 설립된 비전통적 노조들이나 이주민 권리에 대해 다루는 비정부기구들 역시 공식 노조를 통해서 간접적으로 대표될 수밖에 없다. 그렇지만 몇몇 변화의 움직임들이 있다. 제조업이나 중공업에서의 전통적 지지층의 감소로 일부 노조들은 이주노동자들을 모집하는 데 점점 혁신적인 태도를 취하고 있다. 영국, 독일, 네덜란드의 몇몇 노조연맹들, 그리고 캐나다와 미국의 일부 노조들은 성원권 확대를 위해 이주 노동자들에 문을 열어주고 있다(Basok 2008; Kloosterboer 2007; Avci and McDonald 2000). 게다가, 일부 이주민들은 특히 동남아와 동아시아에서 스스로의 노조를 조직하기에 이르렀는데, 특히 한국의 이주노동자들의 경우를 예로 들면 최근 국제노동기구 이사회에 국제노동기구의 기본 노동표준 중의 하나인 결사의 자유를 요구하는 항의서를 제출한 바 있다. 이런 목소리와 관련한 문제는 제반 변화들이 매우 느리고 지엽적이라는 것이다.

내가 여기서 국제 거버넌스와 이주에 관하여 주장하는 바는 국제 거버넌스의 성격에 관한 자유주의적 가정들과 배치되며 오히려 그에 대한 비판적 분석을 요구한다(Gill 1995, Overbeek 2005, Grugel and Piper 2007). 국제 거버넌스에 관한 문헌들은 국가 주권의 분절과 그에 따른 기존 거버넌스의 기능을 수행하는 행위자와 네트워크의 확산을 강조한다(Rosenau and Czempiel 1992; Commission on Global Governance 1995). 다양한 영역의 학자들이 연계된 networked 거버넌스는 시민사회조직들이 거버넌스의 파트너가 되고 국제정책 사슬의 형성에서의 열쇠가 되도록 하는 빗장을 여는 것이라고 내다본다. 이는 함축적으로 국제 거버넌스가 많은 시민사회조직들과 사회운동조직들이 적극적으로 지향하는 더 공정하고 공평한 세계를 창조하기 위한 기회로 인식될 수 있음을 뜻한다. 가령, 던킨 그린D. Green(2008:424)은 국제 거버넌스는 새로운 형태의 '적극적 시민권active citizenship'을 형성하는 데 기여할 것이라고 주장한다:

여러 한계가 있지만 국제 거버넌스는 가장 취약한 계층을 도와주고 빈국들이 충분한 정책적 자율성과 가난에서 벗어나기 위한 자원을 갖도록 보장하면서, 사회적 강자들을 제어함으로써 국제관계에서의 상당한 공정성과 예측성을 배태시킬 가능성을 담지하고 있다.

솔트. A. Scholte(2004)는 이것이야말로 시민사회를 논의의 장 안에 포함시킴으로써 국제 거버넌스를 규칙의 형태로 적법화시킬 수 있는 것이라고 말한다. 하지만 최소한 이주에 관해서 시민사회조직들은 주목받기 위해 애쓰고 있으며 그들의 지위는 파트너나 자문가라고 하기는 어렵다.

## 한 단계 진전

지금까지 이주에 대해 그린 객관적 그림은 이주에 대한 권리중심의 접근을 옹호하고자하는 이

들에게 희망을 줄 수 있는 진보에 근거한 조건을 요청한다. 국제노동기구의 189차 가사노동자협약 Convention No. 189 on *Decent Work for Domestic Workers*은 노조, 가사 노동자, 이주민권 기구들을 한데 모으는 세계적인 실천주의적 노력의 결실이라고 할 수 있다. 휴먼라이츠워치 Human Rights Watch나 국제노동기구 같은 국제비정부기구에 의해 축적된 데이터의 도움으로 가능했던 이 협약은 그 전에 두 번이나 최근 국제노동기구에서 의제에 포함되도록 제안된 후에 마침내 이뤄질 수 있었다. 특히나 비공식적이고 심각하게 성별화된 이 분야의 특성상 역사적으로 중대한 성공이라고 평할 수 있다. 이 회의는 첫 해에 네 개 국가에서 비준되었고 이후 몇몇 국가가 추가하였다. 아일랜드노조대표회의Irish Congress of Trade Unions(CTU)의 ‘12×12Twelve by Twelve’<sup>4</sup> 캠페인이 그다지 성과를 거두지는 못했을지라도, 상당한 진전이 있었다. 가사노동협약의 결과로 국제가사노동자연합International Domestic Workers’ Network(IDWN)이 세계에 이 협약의 취지를 알리기 위해 설립되었고, 2012년 9월 24-25일 양일간 브뤼셀Brussels에서 열린 글로벌 유니언Global Unions 회의는 국제노동기구를 노동이주에 대한 역량을 지닌 핵심 조직으로 복권시키고 이주권운동과 노조 간의 연합을 강화시키기 위한 노력을 조합의 목표로 천명하는 선언으로 이어졌다. 특히나 최소한 국제적 수준에서 둘 간의 연합의 필요성을 표명하는 것은 2011년 설립된 이주민권을 진전시키고자하는 단체들의 최초 국제 네트워크인 국제이주연합Global Coalition on Migration(GCM)에서의 성원권에 기초한 노동자 조직과 국제 노조의 참여를 의미한다. 우리는 조만간 과연 이런 노력들이 장기간 지속될 것인지, 어느 정도로 국제이주 거버넌스의 방향을 설정할 수 있을 것인지를 알 수 있게 될 것이다. 하지만 분명한 것은 그 전에 보지 못했던 범위의 합의된 사회적 실천주의가 등장했다는 것이다.

## 결론

이주정책분야는 현재 기로에 서있다. 국제적 차원에서 정부주도 거버넌스의 도덕적 한계뿐만 아니라 실패는 더욱 확실해지고 있다. 국제적 차원에서 이주와 관련한 거버넌스 이니셔티브들은 증폭되고, 분절적이며 가끔은 부조화 속에서 이루어지긴 하지만 빠르게 확장되고 있다. 하지만 떠오르고 있는 다지역 국제 거버넌스의 프레임은 여전히 몇몇 중요한 지점에서 과거의 그것을 닮아있다. 특히, 한편으로 지역 노동시장과 경제적 이익을 보호하기 위해 정부에 의해 행사되는 ‘통치권 sovereign right’과 다른 한편으로 출신국가 외에서 삶과 일자리를 찾는 본질적인 개인권 사이의 갈등은 여전히 풀리지 않은 숙제로 남아있다.<sup>17)</sup> 이러한 문제들은 정부의 힘뿐만이 아니라 그만큼

4 12×12 캠페인Twelve by Twelve Campaign: 2011년 12월에 12개국에서 189차 가사노동자협약의 재가를 실현시키기 위해 아일랜드노조대표회의에 의해 조직된 국제 캠페인이다.

17) 쉬운 예를 들자면, 국제법 하에서 개인은 자신이 태어난 국가를 ‘떠날 수 있는’ 분명한 권리가 있지

중요하게 이주민들의 권리를 주장하는 문제에서 시민사회 기반의 활동가들과 이주민 조직들이 직면하는 어려움에 의해 악화된다. 또한 이주민들의 권리가 초국적 사법권에 종속적이고 그렇기 때문에 논쟁적이라는 사실 역시도 상황을 악화시킨다. 그들의 취약성과 착취의 정도에도 불구하고 이주자 조직들은 이주노동자의 지위를 개선하고 그들의 기본권을 행사하기 위해 분투하고 있다.<sup>18)</sup>

나는 또한 취약계층을 보호하며 경제적 이주민들까지 포괄해야하는 유엔 인권 협약을 실천하는데 따르는 어려움을 지적하고 싶다. 국제권 협약은 지역·국가의 유권자들이 국가적 차원에서(즉 국내에서)의 변화를 요구할 수 있는 권한을 부여함으로써 작동한다(Simmons 2009). 이는 전체적으로 자신들이 이주한 국가 내에서 자신들을 지지해줄 적극적이며 조직된 유권자들이 없는 임시계약 노동자나 미등록 노동자 같은 많은 이주민들에게 나타나는 진정한 난제를 뜻한다(Caponio 2005; Piper 2006).

이주문제에서 권리를 중요의제로 격상시키는 것은 다른 정책분야에서 그런 것처럼 효율적 의견 종합, 관련된 비정부 행위자들의 조화된 동원, 그리고 시민사회의 옹호를 요한다(Grugel and Piper 2007; Simmons 2009). 권리에의 요구를 모색하는 사회 기구들은 좀 더 개방적인 자세를 견지할 필요가 있다. 제도적 접근성의 정도는 그들이 자신들의 요구를 효과적으로 전달하는 데 필수적이다. 임시 이주민들의 초국적 성질을 고려할 때 그들에게는 근대국가(nation state)를 초월하는 조직으로의 접근성이 특히나 중요하다. 이것이 왜 거버넌스 이니셔티브와 권리 요구가 진행되는 평행궤도가 장기간에 걸쳐서 이주민들에게 부정적인지를 설명해준다. 송출국과 유입국 모두에 이주민권의 문화를 만드는 것은 다른 사회정의 운동단체들과 연계하거나 운동 네트워크의 네트워크(network of networks)를 구축하는 것과 같은 좀 더 적극적이고 학문적인 활동전략을 통해서 이득을 볼 수 있을 것이다. 하지만 여전히 그들이 거버넌스 조직들에 좀 더 효율적인 접근성을 확보한다는 점이 중요하다. 글로벌 유니언의 선언문이나 국제이주연합의 새로운 이니셔티브들은 이러한 방향으로 나아가는 중요한 시도들이다. 이러한 진척 없이는, 이주민을 위한 권리의 전체적 의제를 진전시키는 어떤 것도 요원할 것이고, 이주민권의 정치는 이주민들의 일상을 조금은 덜 고되게 만들 수 있는 방안을 찾는 것이라기보다는 좀 더 배타적 저항의 표현으로 남을 것이다.

번역: 이준태 (서울대학교 사회학과 석사과정)

만 그에 상응하여 타국으로 '입국할 수 있는' 권리는 존재하지 않는다.

18) 국제이주기구(IOM 2009)는 직장에서의 착취와 권리침해가 대표적 이주민 경험이라는 사실을 인정한다. 이는 노동목적으로 인신매매되는 경우가 아니더라도 기만적 모집방식이나 노동관리 방식을 통해서, 위험한 작업장에서의 고용, 비공식적이거나 규제되지 않는 경제 부문, 임금 미지불, 과도한 근무시간, 부적절한 건강관리, 물리적·성적 폭력 같은 경험을 포괄한다.

## 제 2 부



# 라운드 테이블: 인권과 발전을 위한 국제협력과 대학의 역할

**발표: 아시아의 인권과 발전을 위한 지역거버넌스**  
라펜디 자민(아세안 정부간 인권위원회 위원)

**발표: 도시권에 대한 멕시코시티 현장: 지방정부와 시민  
사회의 협력, 그 성취와 도전**  
로레나 자랏(멕시코 국제 해비타트연맹 소장)

**발표: 하버드대학교의 인권**  
찰리 클레먼(하버드대학교 카 인권센터 소장)

**발표: 서울대 인권센터의 비전**  
이정국(서울대 인권센터 전문위원, 변호사)





[번역문]

## 도시권에 대한 멕시코시티 현장: 지방정부와 시민사회의 협력, 그 성취와 도전

로레나 자랏

멕시코 국제 해비타트 연맹 소장



## 도시에 대한 권리

➤ 르페브르(Lefebvre) (1968):

- 사용가치를 위한 적절한 도시공간에 대한 권리 (사회적 기능).
- 도시공간에 관한 결정에 참여할 권리.

➤ 하비(Harvey) (2008):

도시의 자원에 접근할 개인의 자유보다 큰 것을 의미함: 이는 도시를 **변화시킴으로써 우리 자신을 변화시킬 권리**를 말한다

더욱이 이는 개인의 권리라기보다는 공동의 권리인데, 그 이유는 이러한 변화가 필연적으로 **도시화 과정을 변화시킬 집단적 힘**에 의존하기 때문이다.

➤ **사회공간적 차원이 있는 집단적 과정**

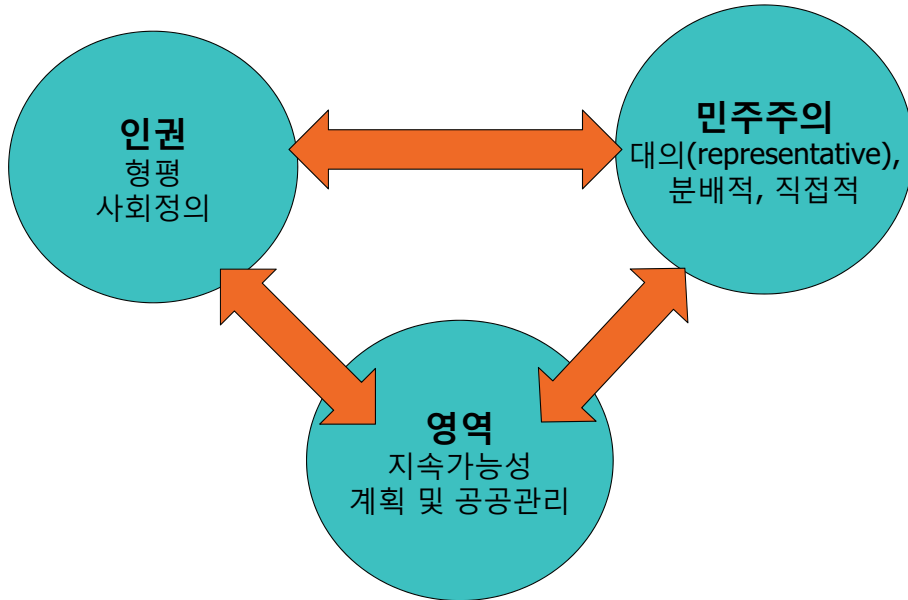
## 도시에 대한 권리란...?

아래와 같은 원칙 하에서의  
도시의 공평한(equitable) 사용과 향유:

- ✓ 사회정의
- ✓ 형평성(Equity)
- ✓ 민주주의
- ✓ 지속가능성

**새로운 집단적 권리**

## 도시에 대한 권리



## 도시에 대한 권리는 다음 문서에서 인정된다...

### ▪시민사회의 문서:

- 민주적이고 공평(equitable)하고 지속가능한 중소도시를 위한 조약 (1992)
- 도시여성을 위한 유럽선언 (1995)
- 여성의 권리에 관한 라틴 아메리카 헌장 (2004)
- 도시에 대한 권리에 관한 세계헌장 (2005)

### ▪공식 문서:

- 도시내의 인권에 관한 유럽헌장 (2000)
- 도시법, 브라질 (2001)
- 권리와 책임에 관한 몬트리올 헌장 (2006)
- 에콰도르 헌법 (2008)
- 멕시코 시티 도시에 대한 권리 헌장 (2010)
- 도시에서의 인권을 위한 세계헌장-의제 (2011)

멕시코 시티 도시에 대한  
권리 현장



정교화 과정: 2007-12

▪증진위원회 =

- 도시대중운동
- 멕시코 시티 시(市)
- 인권위원회
- 인권단체
- 하비타트 국제연대-라틴 아메리카

▪활동 =

- 70개 이상의 회의
- 공공활동 = 5천명 이상
- 워크숍 / 라디오 프로그램 / 어린이 그림그리기 대회
- 인권 축제 / 비디오 / 출판물 / 블로그 / 웹사이트

## 멕시코 시티 도시에 대한 권리 헌장



2010년 7월 13일 서명

### 도시의 새로운 법적 지위 (헌법?)

- 법제도의 변화
- 공공행정의 변화
- 특수한 자원의 배분

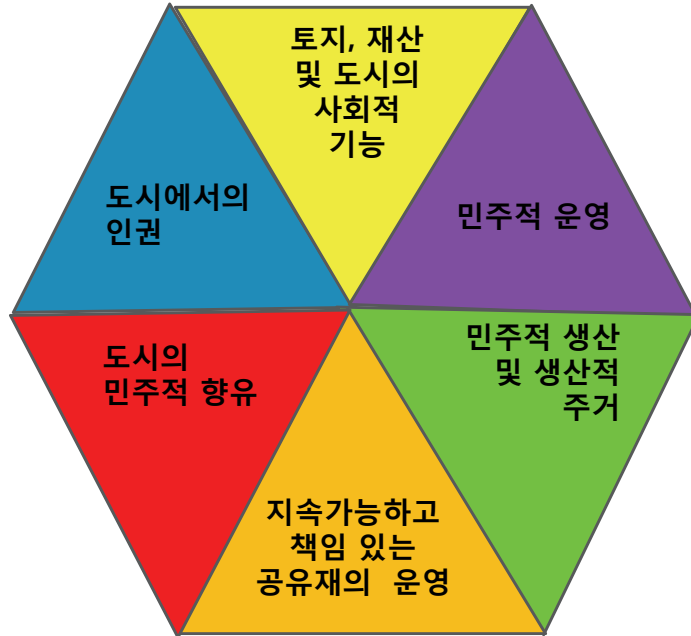
## 다음 단체들의 대표 253명에 의하여 서명됨

- **시민사회 단체**
  - 선주민 및 농민(*campesino*) 단체
  - 협동조합
  - 입주자
  - 노점상 및 거리사회사업가(street worker)
  - 노동조합
  - NGO
  - 여성단체
  - 청년단체
  - 기타

### 학술기관

- **전문직 단체**

## 도시에 대한 권리의 전략적 원칙



## 이행전략

- 현장을 기존의 그리고 새로운 **법, 정책, 계획**으로 편입하기;
- 현장을 정부 관리, 사회단체 및 시민 대상으로 **증진하고 보급**하기;
- 도시의 여러 구역에 현장의 목적을 촉진시키기 위하여 **지역 행동 위원회**를 조직하기;
- 현장에 서명하고 이를 자신의 관할 구역에 이행할 것을 요청받고 있는 연방구내 선출된 지역대표들의 **정치적 의지**



번역: 최웅식 (서울대학교 대학원 법학과)





## 하버드대학교의 인권

찰리 클레멘츠(Charlie Clements)

하버드대학교 케네디 스쿨

카 인권정책센터(Carr Center for Human Rights Policy) 소장

“지난 10년간 인권에 대한 학술적인 연구는 급격하게 성장하였으며 규범적이고 법적인 문제에 대한 초점에서 벗어나 예술, 사회과학 그리고 자연과학에 걸친 학제적 접근에 광범위하게 관여하게 되었다. 외교정책의 수행에서 줄기세포 연구윤리와 주요 문화적인 프로젝트에 이르기까지 공적 생활의 어떠한 중요 분야도 이러한 변화의 영향을 받지 아니한 곳이 없다.”

- 드리우 G. 포스트(Drew G. Faust) 하버드대학교 총장

2000년 전까지만 해도 인권을 가르칠 것인지 여부, 그리고 가르친다면 어떻게 가르칠 것인가의 문제는 자유방임의 문제였으며 개별 학과나 대학원의 재량에 맡겨졌다. 2001년에 학장실은 하버드대학교의 여러 인권 관련 사업들 간의 소통, 조정 및 공동연구를 촉진하기 위하여 대학인권연구위원회(University Committee on Human Rights Studies: UCHRS)를 설립하였다. 위원회의 목표는 생동감 있는 인권연구프로그램을 개발하고 대학 내 공동연구프로젝트를 장려함으로써 교내의 여러 대학원들의 인권 학습 및 연구를 통합하고 강화하는 데 있었다. 위원회는 현재 하버드대학교 공중보건대학원에서 교수로 재직 중이며 하버드대학교 법학대학원 및 케네디 스쿨에서 교수직을 겸임하고 있는 법률가인 자클린 바바(Jacqueline Bhabha)가 이끌었는데, 10년에 걸친 위원회의 역동적인 활동은 그 담당업무가 하버드대학교내에 있는 다음과 같은 3개의 인권센터의 공동연구작업으로 완전히 제도화되면서 2010년에 종료되었다. 공중보건대학원의 프랑수와-사비에-바뉴(Francois-Xavier Bagnoud: FXB) 보건인권센터, 하버드대학교 케네디 스쿨의 카 인권정책센터 및 하버드대학교 인권프로그램이 이에 해당한다.

## 인권 학습과정

포괄적인 인권교육은 경험을 통한 학습과 현장학습을 포함하고 있지만, 학생들이 자신들의 실천적인 참여의 밑바탕이 되고 있는 기초지식을 개발하고 이론적인 토대를 발전시키는 곳은 강의실이다. 인권의 주제는 광범위한 전공분야를 포괄하고 있으며 사회과학, 예술, 인문학, 법학 그리고 자연과학에 이르는 학문을 포함한다. 이는 또한 폭넓은 연구방법론과 해석전략을 포함하고 있다.

위원회는 매년 ‘인권강의안내서’(Human Rights Course Guide)를 발간한 바 있는데, 초기에는 출력본 형태로 제공되었으나 나중에는 온라인상으로도 제공되었으며 하버드대학교 학생들이 다양한 관점에서 인권을 탐구하도록 장려하는 것을 목적으로 하였다. 무엇이 인권연구에 해당하는지 여부를 결정하는 문제는 선택의 문제이자 논쟁의 대상이고 안내서는 늘 선택적이었지만, 해당 강의목록은 포괄적이고 광범위하였으며 학생들이 언제나 찾는 안내서였다.

2010년까지 하버드대학교 학부대학은 ‘인권강의안내서’에 등재된 250여개의 강의 중에서 12개의 강의를 개설하였다. 또한 학부대학은 인권연구라는 제2전공인 부전공을 신설하였다.

## 해외인권연구

인권연구가 강의실 안에서 그리고 밖에서 이루어져야 한다는 믿음 하에 위원회는 설립 이후 10년간 총장의 혁신기금의 도움으로 다수의 교외 하계 인권공개강좌를 신설하는 것을 도왔는데, 신규 교과과정, 해외 인권학자와의 연결 그리고 하버드대학교 해외사무소와의 공동 프로그램 편성을 위한 지원을 제공하였다. 하버드대학교 학생들이 공부하거나 지도를 받고 연구를 수행할 기회가 있었던 지역을 몇 군데만 언급하자면 칠레, 아르헨티나, 브라질, 케냐, 우간다, 보츠와나, 가나, 남아프리카공화국, 방글라데시, 세네갈, 이스라엘, 중국, 한국 그리고 일본이 있다. 자클린 바비는 다음과 같은 평을 내렸다. “학생들은 외국어에 대한 노출과 호조건의 인턴십 그리고 인권학습을 결합시키는 것을 좋아한다.”

## 선전과 인권공동체와의 네트워킹

10년 동안 위원회의 가장 중요한 기능은 주간으로 ‘인권요약’(Human Rights Digest)을 발행하

는 일이었는데, 여기에는 하버드대학교의 인권센터, 인권 관련 사업들 또는 인권프로그램 중 어떠한 곳에서도 주관하는 행사, 연구세미나, 회의, 영화 등의 제목과 이에 관한 간략한 설명이 실려 있다. '인권요약'의 우수자 명단에는 광역 보스턴의 인권단체와 인권활동가들, 그리고 보스턴 지역 내 타대학의 인권단체들이 포함되었다. '인권요약'은 진정한 공동체 자원이었다.

위원회의 가장 중요한 네트워킹 행사는 새로 도착한 인권을 전공하는 객원연구원과 방문학자들을 맞이하는 가을에 열리는 연례 환영회였는데, 이들은 하버드대학교 교수, 학생 그리고 광역 보스턴의 인권공동체에게 소개되었다.

## 위험에 처한 학자들과의 연대

박해를 받고 있는 학자들에 대한 미국내 대학들의 연대는 세계사의 다양한 시기에서 매우 중요하였다. 오늘날 학문의 자유에 대한 위협은 보다 다양하며 지리적으로도 분산되어 있지만 그렇다고 하여 그 정도가 덜한 것은 아니다. 자클린 바바와 위원회의 지도 하에 개발된 하버드대학교의 위험에 처한 학자들(Scholars at Risk: SAR) 프로그램은 미국 전역에서, 그리고 어쩌면 전세계에서 규모가 가장 크고 활발하고 가장 성공적인 유형의 프로그램이었다. 참여대학들의 국제네트워킹의 한 회원대학으로서 하버드대학교의 SAR는 위험에 처한 다수의 교수, 강사, 연구자, 작가 그리고 여타 지식인들에게 피난처를 제공하였다. 이러한 위협은 학자의 연구와도 관련될 수도 있고 학자의 민족적, 종교적, 성별, 성적 지향 또는 정치적 견해에서 비롯된 것일 수도 있다. 이들에게 1년에 걸친 교내에 직책을 부여해줌으로써 탁월하고 학식이 깊은 학자들이 위험한 상황으로부터 벗어나 자신들의 중요한 연구를 계속 수행하는 것을 가능케 하였다. [필자는 김대중 대통령이 추방을 조건으로 감옥으로부터 석방된 이후 몇 개월 지나지 않았을 때 1983년에 그에게 워싱턴 D.C.에 본부를 둔 비정부기구에 의하여 '위험에 처한 활동가'로서 유사한 기회가 주어졌을 때 그를 알게 될 수 있었던 것을 영광스럽게 생각하고 있다고 언급하고자 한다. 필자는 그가 나중에 하버드대학교에서 국제문제센터의 방문교수로 강의를 하였다는 점을 언급하는 것을 영광으로 생각한다.]

## 인권과 개발

FXB 보건인권센터 내에는 개발에서의 인권 프로그램(PHRD: Program on Human Rights in Development)이라는 곳이 있는데, 이는 빈곤감소와 개발전략 맥락에서의 인권의 실현을 다룬다.

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

강의, 연구 및 출판을 통하여 본 센터는 인권을 개발정책과 프로그램에 통합하는 데 관련된 경제적, 법적, 정치적 그리고 윤리적 문제에 대한 이해를 심화시키고자 한다. 본 프로그램은 스티븐 마크스(Stephen Marks) 교수가 이끌고 있다.

현재 연구는 다음 주제에 집중하고 있다.

- 글로벌 파트너십과 관련된 인권문제
- 건강에 대한 권리에 관한 초국가적 비교연구
- 담배규제와 관련된 인권문제
- 발전에 대한 권리
- 기술혁신에 접근하고 그 혜택을 향유할 권리
- 경제적, 사회적, 문화적 권리의 이행
- 아동의 권리와 빈곤감소를 위한 목표, 도구, 자원 및 지표에 대한 경제적 관점과 인권의 관점 간의 긴장관계

케네디 스쿨에서 경제발전에 대한 초점은 카 센터 부근에 소재한 연구센터인 국제개발센터(Center for International Development: CID)에 맞추어져 있다. 연구소의 대다수의 경제에 관한 연구들은 인권에 기반한 개발에 대한 접근에 근거하고 있지 않다. 하지만 2013년 가을에 국제개발센터와 카 센터는 “새천년개발목표 그리고 그 다음 지표들은 HRBA(인권에 기반한 개발에 대한 접근)를 활용해야 할 것인가?”를 주제로 회의를 주관할 예정이다.

### 그 다음 단계는?

인권과 관련된 대학 전체 수준의 조정과 소통은 기존 위원회를 대체하는 새로운 인권이사회로 제도화되었다. 이사회는 인권센터들의 3명의 소장들로 구성된다. 학부대학 인권교육은 연리연구위원회가 담당하게 되었다. 학부대학 인권강의는 정부, 사회연구 및 일반교육에 주류화되었다. 자클린 바버는 대학인권교육자문관으로 새로이 임명되었다.

그간의 대학인권연구위원회의 성과들을 고려해보면 “그 다음 단계는 무엇인가?”라는 의문이 들 만하다. 바버 교수는 교수연구와 위협에 처한 학자들을 위하여 추가적인 기금을 확보하는 데 집중할 수 있기를 희망한다. 그녀는 다음과 같이 말하였다. “저는 하버드대학교에서의 인권이 올바른 길로 나아가고 있다고 생각합니다. 저는 이것이 자체적으로 고립된 영역이 되어야 한다고 단 한번

도 생각해본 적 없습니다.” 그녀는 그보다는 인권연구가 보건에서 주거설계와 외교정책에 이르기까지 많은 분야를 바라보는 렌즈의 역할을 한다고 말하였다. 윤리연구위원회의 위원장인 캐롤라인 엘킨스(Caroline Elkins) 교수는 “우리는 학생들의 필요(needs)에 대해 깊이 고민해볼 필요가 있다”고 믿고 있으며 학생들에게 지속적인 지도와 멘토십(mentorship)을 제공하기 위하여 인권연구에 관여하는 정규교수를 보다 많이 임용하여야 한다고 주장하였다. 필자 역시 인권활동가의 전문적인 준비에 보다 많이 집중할 필요가 있다고 생각한다. 가령 인권활동들이 외상스트레스에 시달릴 수 있는 인권침해 피해를 반복적으로 대면할 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다. 외상을 입은 자에 지속적으로 노출될 경우 돌보는 사람이나 활동가의 이차적인 증상으로 이어질 수 있다는 점은 주지의 사실이다. 활동가들은 외상후 스트레스의 원인과 증상에 대하여, 즉 자신들과 자기 동료에서 이를 어떻게 인지할 수 있으며 치료는 언제 이루어져야 할지에 대하여 확실히 이해하고 있어야 한다. 25년 동안의 활동가로서의 필자의 경험에 비추어보면 필자는 진정한 인권 사업들 중에서 자금조성을 필요로 하지 않는 사업을 생각해낼 수가 없다. 어쩌면 기금을 조성하는 기초적인 능력에 대한 노력이 실용적인 인권 실무능력의 기준의 일부로 간주되어야 하는 것은 아닐까? 이러한 내용에 대한 강의가 임무계획에서 이루어지고 있는가? 옹호활동과 조직은 어떠한가?

하버드대학교가 학부생들을 위하여 인권연구라는 전공을 개설하거나 인권 관련 분야의 몇몇 대학원 학위과정을 선택할 수 있도록 해준다면 참으로 훌륭하겠지만, 이는 아직 먼 이야기일 것이다. 그 전까지는 장차 인권활동가가 되는 것에 학생들을 보다 잘 대비시킬 수 있는 여러 실무능력 관련 강의를 개설할 수 있을 것이다.

### 부록: 하버드대학교 내 3개 인권센터의 임무

**하버드대학교 케네디 스쿨 카 인권정책 센터** - 케네디 스쿨과 마찬가지로 카 센터의 임무는 공공 서비스에 진출할 미래의 리더들을 훈련시키고 공공정책프로그램의 해결책에 최고급 연구를 적용하는 것이다. 본 센터의 연구, 강의 그리고 문서작성은 미국 내 그리고 전세계에서 좋은 공공정책의 형성에 핵심이 되는 인권원칙에 대한 약속에 따라 이루어진다.

이러한 문제를 해결하는 데 있어서 본 센터는 공공정책에 관한 토론을 주도하고, 인권리더를 훈련시키고, 인권기관들이 현재 그리고 미래의 문제에 대응하는 것을 돕기 위하여 그들과 협력하고자 한다. 또한 본 센터는 이러한 문제의 해결책이 인권행위자 뿐만 아니라, 정부, 기업, 군대 그리고 ‘인권’ 노력으로 전통적으로 인식되지 못한 여타 행위자들까지 포함하여야 한다는 점 또한 인지하고 있다. 따라서 본 센터는 인권에 대한 고려의 도달범위와 관련성을 그 결과에 영향을 미치는 모든 이들에게로 확장하고자 한다.

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

**하버드대학교 공중보건대학원 FXB 보건인권센터** - FXB 보건인권센터는 전세계의 가장 극한 상황에 처해 있는 아동, 청소년 그리고 그 가족의 권리와 복지를 증진시킨다. 본 센터는 주변화된 사람들이 당면하고 있는 제약과 장애를 이해하고 해방과 역량강화의 가능성을 알아보기 위하여 인권에 기반한 접근을 취하고 있는 혁신적인 현장연구를 수행한다. 본 센터는 공중보건과 법학, 사회과학 그리고 인문학에서 도출한 일련의 방법을 활용한다. 또한 긍정적인 개입을 디자인하고 실행하는 데 있어 지역 파트너와 협력하고 있으며 아동, 청소년, 청년 그리고 가정과 함께 활동한다. 본 센터는 결과물을 정책제안으로 전환하고 정부와 시민사회의 모든 관련된 수준에서 활동한다.

**하버드대학교 법학대학원 인권프로그램** - 인권프로그램(Human Rights Program: HRP)은 하버드대학교 법학대학원에서의 국제인권 관련 업무에 원동력과 방향성을 제공하고자 한다. HRP은 하계 펠로우십, 상담소업무, 일련의 강연들, 응용연구 그리고 학문을 통해 인권 학습과정과 학생들의 인권활동 참여를 촉진한다. 본 프로그램은 국내외 인권단체와의 협력적 관계를 맺고 있으며 하버드인권저널(Harvard Human Rights Journal), 하버드 법학대학원생 인권옹호자협회(Harvard Law Student Advocates for Human Rights) 등 학생단체들과도 협력한다. HRP는 인권문제에 관한 국제회의와 원탁회의를 계획하고 지도하고 있으며 이러한 행사로부터 나온 보고서를 출간한다. 프로그램의 직원들은 인권단체와 연구프로젝트를 수행하고자 하는 학생들을 지도하고 유관 분야의 경력 대한 상담도 제공한다.

이러한 활동을 통해서 HRP는 국제인권이 하버드대학교 법학대학원 교육의 필수불가결한 부분이 되도록 만들고자 한다. 본 프로그램은 인권운동의 리더가 될 학생들을 교육하고 학문, 관여, 비판 그리고 제안을 통해 이러한 운동의 발전을 촉진한다.

번역: 최용식 (서울대학교 대학원 법학과)

## 서울대학교 인권센터의 비전

이정국

서울대 인권센터 전문위원, 변호사

### 1. 서울대학교 인권센터의 설립과 기능

서울대학교 인권센터에 앞서 성희롱·성폭력 상담소가 2000년에 개소되어 성희롱·성폭력 피해자를 구제하고 학내의 성평등 문화를 확산시키는 역할을 해왔다. 그러던 중, 범위를 보다 넓혀 인권 전반을 다루어 달라는 학내 구성원들의 요구에 부응하여 2012년 7월에 서울대학교 인권센터가 설립되었다. 인권센터는 인권침해 사안에 대한 상담·조사 기능, 연구 기능, 교육 기능이라는 3가지 기능을 하고 있다.

- ① 인권센터는 인권상담소와 성희롱·성폭력 상담소를 통하여 인권침해 또는 고충민원 사안에 대한 상담신청 또는 신고접수를 받아 그 해결방안을 모색하는 것을 일차적 업무로 삼고 있다.
- ② 또한, 인권센터는 인권침해의 예방을 위한 교육을 통해 서울대학교에 인권을 존중하는 문화를 정착시키는 데에도 힘을 기울이고 있다. 이미 시행하고 있는 성희롱·성폭력 예방교육 프로그램과 더불어 인권교육을 실시하고 있다.
- ③ 인권센터는 인권을 증진하기 위한 체계적인 연구 활동도 함께 진행하고 있다. 서울대학교 내에서 제기되는 여러 인권 문제를 효과적으로 해결하기 위한 연구를 진행뿐만 아니라 한국사회에서 제기 되는 각종 인권 문제 또는 세계의 주요 인권의제에 관련한 연구도 체계적이고 심층적으로 다룰 계획이다.

## 2. 서울대학교 인권센터의 주요활동

### 가. 상담조사

#### 1) 신고 및 조사 절차

- ① 조사대상: 인권센터는 서울대 구성원에 의하여 인권침해가 이루어졌거나 서울대 구성원이 인권침해를 당한 경우 또는 구성원으로부터 고충민원이 제기된 경우, 피해자 또는 제3자의 신고에 의하여 또는 직권으로 조사할 수 있다.
- ② 조사방법: 신고 및 직권사건의 조사를 위해 당사자 및 관계자(기관)에게 출석요구, 진술 취취, 진술서 제출 요구, 관련 자료의 제출 요구 및 현장조사, 사실조회, 감정 등을 할 수 있다.
- ③ 구제조치: 사건의 공정한 해결을 위하여 필요한 구제조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고하거나, 조사 결과 인권침해 등이 일어났다고 인정되는 경우 피신고인 및 그 소속 부서의 장에게 적절한 구제조치 및 제도·정책·관행의 시정 또는 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다. 경우에 따라서는 총장에게 징계요청을 할 수 있다.

### 나. 제도개선

인권센터는 설립 이래, 논문지도교수 변경절차 개선, 학위수여규정 개정, 모유수유실 개선, 외국인 학생을 위한 제도 개선, 청소 및 경비 용역 계약에의 인권지침이행확약서 포함 조치 등 다양한 제도개선 활동을 진행하고 있다.

### 다. 인권교육

인권센터는 학내에서 온라인 교육, 학부생 인턴교육, 신입교원교육, 글로벌봉사단 교육 등 다양한 인권교육을 진행하고 있다. 특히 서울대학교 인권센터는 인권 석사학위프로그램의 신설을 추진 중이며, 이를 통하여 아시아 인권교육·인권연구의 허브로 도약하고자 한다.



## 라. 인권연구

인권센터는 인권실태조사, 국제학술대회와 다양한 연구활동을 하고 있다. 또한 금년 내에 인권센터 산하에 글로벌인권연구부를 설치하여, 국내외의 각종 인권 문제에 대한 연구를 본격적으로 진행할 예정이다.

## 3. 서울대학교 인권센터의 비전

### 가. 서로를 배려하고 인권이 존중되는 서울대학교

인권센터는 서울대학교를 '서로를 배려하고 인권이 존중되는 서울대학교'로 만들고자 하는 비전을 가지고 있다.

앞서 언급하였듯이 인권센터의 일차적 임무는 각 상담소에 접수되는 인권침해 및 고충민원 사안을 상담과 조사를 통해 적절히 해결하는 것이다. 학기 중과 방학 등의 시기에 따라 다소 다르지만, 전체적으로 매달 10건 이상의 상담신청이 들어오고 있으며, 접수된 사건은 당사자 간 중재 또는 조사위원회의 조사를 거쳐 신속하고 적절하게 해결되어오고 있다.

그러나, 인권센터는 이와 같은 사후구제보다 대학 구성원의 인권의식을 증진시키고 학내 인권문화를 정착시키는 일이 더욱 중요하다고 판단하고 있다. 이를 위하여 인권센터는 접수되는 사례를 기초로 제도개선 노력을 하고 있다.

제도개선 필요성은 다음과 같다. 인권센터 설립 이후 인권상담소에 접수된 사건 중 '학생-교수' 간 발생한 사건이 상당한 비중을 차지하고 있으며, 특히 대학원생과 논문지도교수 간에 발생한 갈등의 경우, 인격적으로 동등한 관계에서 적절하게 해소되지 못하고 사건화되고 있다. 이와 같은 사건은 부분적으로는 법령상 또는 학내규정상 논문지도교수의 역할·의무 및 논문지도학생의 역할·의무가 전혀 규정되어 있지 않음으로 인하여 발생하는 면도 있다. 따라서 인권센터는 이러한 문제를 해소하기 위하여 논문지도교수의 역할을 구체적으로 규정하고 이를 교원핸드북에 수록하는 등의 방법으로 제도 개선을 추진하고자 한다. 교원핸드북의 가이드라인을 참고하여 논문지도가 이루어진다면, 그간 반복하여 발생해 온 침해사례 또는 갈등사례를 사전에 예방할 수 있을 것이다.

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

최종적으로는 이를 통하여 서울대학교의 인권존중 문화가 보다 성숙될 것이다.

또한 인권센터가 성평등 학생활동 공모, 인권연구프로젝트 공모, 인권주간 행사, 모의유엔인권 이사회 UPR 대회 등 다양한 인권증진활동을 진행하는 것 역시 서로를 배려하고 인권이 존중되는 서울대학교를 만들기 위함이다. 예를 들어 인권연구프로젝트 공모의 경우, 학생들이 인권에 관련한 연구 프로젝트를 직접 설계하고 수행하고 발표하는 과정을 통하여, 스스로 인권에 대한 깊은 이해를 갖도록 하는 동시에 학내에 인권존중의 문화를 고양시킬 수 있을 것으로 기대된다.

이와 같이 인권센터는 서울대학교를 ‘서로를 배려하고 인권이 존중되는 서울대학교’로 가꾸어 가는 것을 비전으로 삼아, 앞으로도 최선의 노력을 다할 것이다.

### 나. 전국 대학인권교육 네트워크의 중심

그러나 서울대학교 인권센터의 비전은 서울대학교 학내에만 머무르지 않는다. 서울대학교 인권센터는 전국 대학인권교육 네트워크의 중심이 되고자 한다.

한 사회에서 대학의 역할이 무엇인가를 고민해보았을 때, 대학은 사회에 필요하며 동시에 가치 있는 지식을 생산해낼 수 있어야 한다. 또한 이러한 지식을 지속적으로 생산할 수 있는 인재를 꾸준히 양성할 수 있어야 한다. 이는 인권분야에서도 마찬가지이다. 인권연구·인권교육을 이루어져야 할 대상자는 광범위하나, 이를 수행할 인권전문가는 턱없이 부족하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 대학이 나서서 인권전문가를 양성할 수 있어야 한다. 서울대학교는 이를 위하여 최선을 다할 것이다. 그러나, 이는 서울대학교만의 역량으로 가능한 일은 아니다.

서울대학교 인권센터는 그동안 축적한 경험을 국내 다른 대학들에 전파하고 인권교육을 함께 발전시켜나가고자 한다. 다른 학교에 인권센터가 설립될 수 있도록 서울대학교 인권센터의 경험과 지식을 적극적으로 전달하고, 한편으로는 전국적으로 대학인권교육 네트워크를 조직하여 함께 인권 교육을 발전시키고자 한다. 특히 금년 여름에 ‘전국대학 인권교육 워크숍’을 개최하여, 이러한 노력을 본격화하려고 한다.

### 다. 아시아 인권교육·인권연구 허브

서울대학교 인권센터는 서울대학교를 아시아 인권의 허브로 만들고자하는 비전을 가지고 있다.

## 제2회 서울대 인권센터 국제학술심포지엄

그동안 인권에 대한 논의는 서구중심으로 이루어져왔다. 인권은 보편적인 가치임에는 분명하다. 그러나 아시아의 문화와 사회적 조건에 맞는 인권개념이 존재한다. 서울대학교 인권센터는 아시아적 가치를 규명하고 이를 토대로 하여 인권연구를 발전시켜나갈 것이며, 아시아 여러 나라들에 대하여 인권의식을 고취시키고 인권교육을 제공하고자 한다. 이와 관련하여 서울대학교 인권센터는 석사학위 프로그램을 신설을 준비 중이다. 아시아 각국의 학생들이 서울대학교 인권센터에 모여 아시아적 토대 위에서 인권연구를 수행하고, 추후 본국으로 돌아가서 본국 특유의 인권문제를 다루게 될 것이다.

서울대학교 인권센터는 세계 각국의 여러 대학과 협력해나가면서, 아시아 인권교육·인권연구를 대표하는 기관으로 성장해나갈 것이다.