

서울대 아시아연구소 동남아센터 동남아 열린 강연

도시 작동 방식의 일부로서 비공식성

동남아시아와 한국의 사례

신혜란 (서울대학교 지리학과)

강의 구성

- 1부. 이론: 비공식성을 어떻게 이해할 것인가
- 2부. 사례 1: 경제 영역 — 누가 어떤 노동·거래를 제도 밖에서 하는가
- 3부. 사례 2: 공간 영역 — 누가 어떤 공간을 허가 없이 만드는가
- 4부. 사례 3: 국가 영역 — 국가는 어떻게 비공식성을 만들고 묵인하는가
- 5부. 새로운 비공식성, AI를 다루는 인간의 방식
- 6부. 정리: 비공식성은 왜 사라지지 않는가

1부. 이론

기존 시각: 비공식성 = 빈곤·후진성의 산물

- 도시 비공식성: 계획되지 않은 노점상, 무허가 건물 등 공식적인 법적·제도적 경계 외부에 존재하는 도시 경관이나 경제 활동.
- 제3세계 국가에서만, 가난한 사람들 사이에서만 나타남
 - 공식 제도가 발전하면 자연스럽게 사라질 현상
- 해결책: 규제·공식화로 포섭해야 할 문제
- 문제: 비공식성을 후진성으로 낙인 → 빈곤 책임을 개인에게 전가



전환: 공식성이 비공식성을 만든다

- Roy (2005): 비공식성은 도시 변화를 이끄는 '규범의 체계이자 구성 논리'
- 공공부문이 공식성을 정의하는 순간 비공식성도 함께 생성
 - 산업단지 기준이 생기면 → 개별입지공장이 비공식화
 - 비자 제도가 생기면 → '미등록' 범주도 함께 탄생
- 공식화의 역설: 공식화할수록 새로운 비공식성이 출현



공식/비공식은 이분법이 아니라 연속체

- 경계는 유동적·가변적 — 맥락에 따라 끊임없이 재정의
- 하나의 현상이 공식성과 비공식성을 동시에 가질 수 있음
- Dovey (2025): 비공식성은 도시의 '원초적 형태(ur-form)'
 - 도시 공식성이 비공식성에서 파생된 것이지 그 반대가 아님
- 최근 논쟁: 이분법 폐기? → 명칭 교체가 아니라 내부 논리 분석이 과제

국가 자체가 비공식적이다

- Roy (2009): 국가는 자본 축적과 통치 권력을 위해 비공식성을 전략적으로 활용
- 국가의 세 가지 역할
 - 규제자: 비공식성을 단속하고 공식화 시도
 - 묵인자: 재정·인구·정치 이해관계 때문에 눈 감음
 - 생산자: 제도 설계로 비공식성의 조건을 구조적으로 만들어냄

엘리트 비공식성 — 최근 부상한 논의

- 비공식성 = 빈자의 생존 전략이라는 통념에 도전
- 엘리트·고소득층도 비공식성을 광범위하게 실천
 - 보고타 보호림의 상류층 무허가 주택
 - 이슬라마바드 엘리트 비공식 주거지
 - 뭄바이 마피아 조직의 불법 쇼핑몰
- 국가는 빈자의 비공식 주거는 철거, 엘리트의 것은 사후 합법화
- Azunre (2024): 비공식성은 특권의 전략이기도 하다



시카고스쿨 vs LA스쿨 — 비공식성은 21세기 도시의 표준이다

- 시카고스쿨 (20세기 전반): 도시 = 동심원 구조, 이민자는 동화·흡수
 - 비공식성은 일시적 과도기 → 공식화되면 사라질 현상
- LA스쿨 (Soja·Davis·Dear): LA가 시카고보다 21세기 도시에 더 가깝다
 - 탈중심적·파편화된 도시, 이민자의 비공식성이 영구적 특성
- LA 이민자 비공식성의 모습
 - 맥아더파크 무허가 노점·지하 경제
 - 코리아타운·이스트LA 비공식 임대·이민자 네트워크
- 비공식성은 발전의 잔여물이 아니라 21세기 도시의 작동 방식 그 자체



비공식성의 세 영역 — 분석틀

- 경제 영역: 누가 어떤 노동·거래를 제도 밖에서 하는가
- 공간 영역: 누가 어떤 공간을 허가 없이 만들고 점유하는가
- 국가 영역: 국가는 비공식성을 어떻게 만들고, 묵인하고, 활용하는가

- 세 영역은 언제나 교차한다 — 개별 사례를 이 세 렌즈로 동시에 읽을 것

2부. 사례 1: 경제 영역

경제 영역 핵심 질문

- 누가, 어떤 노동·거래를 공식 제도 밖에서 수행하는가?
- 계약 없음 / 세금 없음 / 보험 없음 / 법적 보호 없음
- 그러나 도시 경제의 실질적 일부를 담당



노점·행상 — 도시의 가장 오래된 비공식 경제

- 하노이 오토바이 행상 — 채소·음식 도시 전역 배달
- 마닐라 길거리 노점 — 허가 없이 보도 점유
- 서울 광장시장 — 사업자 등록 밖의 좌판 경제
- 도시 식품 공급망의 실질 인프라



지프니 — 비공식 이동 경제

- 이차대전 미군 지프 개조 → 비공식 대중교통
- 필리핀 도시 이동의 약 50% 담당
- 개인 차주가 노선 자체 운영·조정
- 기사·차주·정비공·노점상의 비공식 생계망





지프니 공식화의 역설

- 두테르테 정부 'PUV 현대화': 노후 지프니 퇴출, 신차 의무화
- 소자본 기사에게 신차 구입은 불가능 → 생계 박탈
- 공식화 = 소자본 배제
- 교훈: 비공식 이동 체계가 저소득층 접근성의 실질 인프라였음

미등록 이주노동 — 김포 개별입지공장

- 종업원 10인 미만 영세 공장, 대부분 외국인 노동자 고용
- 고용허가제 밖에서 현금 지급 → 최저임금·초과수당 미적용
- 산재 발생 시 공식 보상 청구 어려움
- 고용허가제 구조: 직장 이탈 시 즉시 미등록 신분 → 노동 통제 수단



디지털 비공식성 — 플랫폼 경제

- 우버·그랩·배달 플랫폼: 노동자를 '독립 계약자'로 분류
- 4대보험·퇴직금·최저임금 보호 없음
- 알고리즘이 노동을 통제하면서 고용 관계는 부인
- Ray (2024): '디지털로 조직된 비공식성'
 - — 하노이 세움 → 그랩 드라이버로 전환: 비공식성의 형태만 바뀜



폐기물 수거 비공식 경제

- 서울 폐지 줍는 노인 / 마닐라 쓰레기 채취자 / 카이로 자발린
- 공식 환경·위생 체계가 감당하지 못하는 영역을 사실상 담당
- 제도적 인정도, 소득 보장도, 노동 보호도 없음
- Banks et al. (2020): 이중주의·합법주의·구조주의 세 형태가 동시 작동하는 전형 사례



한국 노점상 단속 → 푸드트럭 제도화 — 공식성의 경계는 이해관계에 따라 움직인다

- 1980~2000년대: 국가의 폭력적 노점 단속
 - 도시 미관·위생 명목으로 강제 철거, 생계 박탈
 - 청계천 복원(2005), 명동·홍대 노점 일제 단속
- 2014년 이후: 푸드트럭 제도화
 - 박근혜 정부 규제완화·창업 지원 정책의 일환
 - 한강공원·관광지 등 허가 구역에서 운영 허용
 - 외국인 관광객 유치·K-street food 브랜딩 전략과 결합
- 같은 노점, 다른 운명
 - 기존 노점상(빈곤층 생계) = 단속 대상
 - 푸드트럭(청년 창업·관광 자원) = 제도화 대상
- 공식/비공식 경계는 국가의 이해관계와 대상 집단에 따라 선택적으로 그어진다



3부. 사례 2: 공간 영역

공간 영역 핵심 질문

- 누가, 어떤 공간을 공식 계획·허가·소유권 밖에서 만드는가?
- 토지 소유권 없음 / 건축 허가 없음 / 기반시설 없음
- 그러나 도시 저렴 주거 공급의 실질 기제

자카르타 캄푹 — 고층 빌딩 사이의 자생 주거지

- 국가 소유지 무단 점유 또는 불명확한 토지권
- 주민 직접 건축·확장 → 비공식 전기·수도 연결
- 국가는 철거 권한 보유 → 실제로는 수십 년째 묵인
- 도시 저렴 주거 공급의 핵심 기제이기 때문



캄푹: 철거 위협과 묵인 사이

- RT/RW 조직: 국가와 주민 사이의 비공식 완충 기구
- 도시 재개발 시 보상 없이 강제 이주
- 저렴 주거 공급 기제이지만 법적 보호 전무
- 기후재난(홍수) 이후 '위험 지역' 낙인 → 철거 가속화 (Alvarez & Cardenas 2019)



마닐라 스쿼터 — 위험 지역의 비공식 주거

- 강변·철도변·매립지 등 위험 지역에 형성
- 전기: 인근 공식 전선에서 무허가 연결
- 수십 년 거주해도 법적 토지 소유권 없음
- 개발 사업 생기면 보상 없이 퇴거
- Finn & Cobbinah (2023): 기후변화가 이 취약성을 더욱 심화



서울 구룡마을

- 강남구 개포동에 있는 대표적인 자생 주거지이자 판자촌
- 1980년대 후반 이후 서울의 도시개발 과정에서 밀려난 사람들이 모여 살면서 형성
- 주민들의 생존 전략과 공동체가 축적된 생활공간이지만, 동시에 무허가성, 기반시설 부족, 화재 위험, 개발 압력에 노출
- 2026년 내 이주와 철거 완성 계획



김포 개별입지공장 컨테이너 숙소

- 공장 부지 안에 컨테이너를 놓고 이주노동자 거주
- 읍면사무소 신고만 하면 허가 불필요 — 제도적 허점 활용
- 주거 공간 = 노동 통제 수단
- 대중교통 없는 외진 공장 → 고용주가 숙소 제공 → 이탈 어렵게



인구감소 농촌 — 비공식 주거가 이주노동 인프라다

- 상주·고흥·철원·제천: 이주노동자가 농업·제조업 인력의 핵심 공급원
- 컨테이너·비닐하우스·빈집·폐교를 임시 주거로 전용
- 임대 계약 없음 — 농장주·공장과 구두 합의
- 지방정부: 인구 유지·세수 확보를 위해 묵인
- 공식 지원 체계는 이들을 대상으로 설계되지 않음

그림 2 상주 딸기 농장 두 곳의 이주 노동자 주거지와 식당

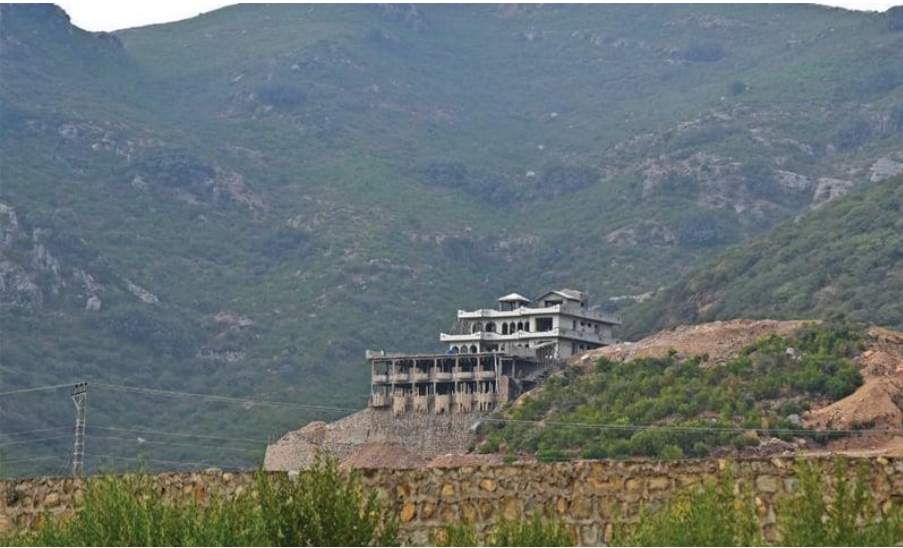


경북 상주 — 농촌 비공식성의 세 영역이 교차하는 현장

- 경제 영역
 - 고추·사과 농가의 계절 노동 수요 → 외국인 노동자 없이 농업 자체가 불가능
 - 임금 협상 없음, 현금 지급, 초과노동 일상화
- 공간 영역
 - 비닐하우스·창고·폐가를 숙소로 전용
 - 난방·화장실·취사 시설 미비 → 최저 주거 기준 미달
 - 농장 내 거주 = 이동의 자유 제한, 노동 통제 수단
- 국가 영역
 - 고용허가제: 이주노동자를 농업 부문에 묶어두는 구조
 - 상주시: 외국인 주민 수 통계에 포함 → 인구 감소 속도 완화 효과
 - 공식 주거 지원·점검은 없음 → 묵인이 정책

엘리트 비공식 주거 — 보고타·이슬라마바드

- 파키스탄 이슬라마바드 엘리트 비공식 주거지
- 이탈리아 지중해 연안 별장지 불법 증축
- 서초동 사랑의 교회 사례: 공공도로 지하공간의 사적 점유



4부. 사례 3: 국가 영역

국가 영역 핵심 질문

- 국가는 비공식성을 어떻게 만들고, 묵인하고, 활용하는가?
- 국가 = 규제자 + 묵인자 + 생산자
- Roy (2009): 국가 자체가 비공식적 존재

국가가 비공식성을 만든다 — 고용허가제

- 공식 목적: 중소기업 인력 수급
- 실제 효과: 이주노동자를 언제든지 미등록 신분으로 전락시킬 수 있는 구조
- 직장 이탈 = 즉시 불법체류 → 고용주의 강력한 노동 통제 수단
- 이주노동자 인권 보장은 제도 설계의 목적 밖



국가가 비공식성을 만든다 — 발전국가의 이중성

- 1993년 공장설립법 개정: 소규모 공장 설립 간소화 (탈규제)
- 동시에 산업단지라는 공식 기준은 유지 → 개별입지공장이 비공식화
- 탈규제 + 형식적 규제의 공존 → 그 간극이 비공식성의 구조적 조건
- 채상원·신혜란 (2017): 개별입지공장 급증은 이 간극의 산물

국가가 비공식성을 묵인한다 — 김포시의 생존 합리성

- 공식 입장: 산업단지 개발로 개별입지 문제 해소
- 현실: 산업단지 개발 → 영세 공장들이 다른 개별입지로 이전, 반복
- 한 공무원: '개별입지공장 증가가 세수 증대를 가져다 주는데 왜 꼭 문제이기만 하겠냐'
- 김포시 = 비공식성의 규제자이자 수혜자

국가가 비공식성을 묵인한다 — 구로·대림 경찰

- 공식 단속 의무보다 개인적 이해관계와 공감
- 경찰: 미등록 조선족의 임금 체불·폭력 문제를 비공식적으로 묵인
 - 동기: 조선족 네트워크를 통한 한중 비즈니스 기회, 승진
- 공무원: 체류 자격 묻지 않고 상담 수용



국가가 비공식성을 활용한다 — 출입국관리소의 전략적 전환

- 2011: '인간사냥' 비판 → 단속 중심
- 2015: 통합 프로그램·복지 서비스 확대
- 전환의 동기: 이주민 인권이 아니라 여성가족부와의 예산·권력 경쟁
- 국가 기관이 비공식성을 통치 경쟁의 자원으로 활용

반공공/반민간의 이장 — 국가 비공식성의 전형

- 공공: 선출직 마을 대표 — 공적 권위와 행정 정보 접근
- 민간: 부동산 중개업·지주 — 개발 이익을 직접 취함
- 두 성격의 결합 → 개별입지공장 개발 과정 전면 주도
- 공식 제도가 이 이중성을 가능하게 하는 구조를 만든 것



이제 새로운 비공식성, AI의 등장

AI의 공식화는 아직

- 이것이 어디까지 허용되는 것인지 명확하지 않다
- 문장을 다듬는 것은 괜찮은가?
- 아이디어를 발전시키는 것은 괜찮은가?
- 그것은 이미 협업에 가까운 것인가?
- 이 질문들은 기술 사용의 문제가 아니라 판단의 문제
 - — 그 판단은 아직 제도화되지 않은 상태에서 이루어진다



작동하는 것은 규칙이 아니라 감각다

- 명문화된 기준이 없는 상황에서 우리는 스스로 경계를 긋는다
 - '이건 괜찮다' / '이건 조금 넘은 것 같다' / '이건 내 것이 아니다'
- 감각은 명확하지 않지만 반복되면서 축적된다
 - 점차 하나의 관행으로 굳어지기 시작한다

브로커가 새로운 질서를 만든다

- 사람들은 각자의 방식으로 AI를 사용하며 나름의 기준을 만든다
- 그 기준들은 공유·조정·충돌하면서 방향성을 갖게 된다
- 브로커 = AI와 학문 사이의 관계를 조직하고 조정하는 사람
 - — 무엇을 받아들이고 무엇을 배제할 것인가
 - — 어디까지를 자신의 것으로 인정할 것인가
 - — 어떤 결과를 지식으로 전환할 것인가

제도는 언제나 늦게 도착한다

- 실제의 사용과 실천이 먼저 이루어진다
- 그 이후에야 설명하고 규정하는 언어가 만들어진다
- AI도 그러한 경로를 따른다
 - 이미 많은 연구자들이 AI를 사용하지만 합의된 기준은 없다
- 현재의 AI 활용 = 제도 이전 상태에서 이루어지는 비공식적 실천

비공식성은 제도의 외부가 아니라 제도의 시작점이다

- 지금의 애매함과 불확실성은 일시적인 것이 아니다
 - 새로운 인프라가 형성되는 과정의 일부
- 비공식성의 감각 = 미래의 규칙을 예비하는 감각
- AI를 둘러싼 모든 망설임과 실험은 이후 등장할 제도의 기초
- 비공식성 → 관행 → 제도
 - 도시 비공식성이 걸어온 경로와 다르지 않다

6부. 정리

동남아시아 vs 한국: 같은 논리, 다른 형태

동남아시아

- 급속 도시화·취약 복지
- 비공식성이 구조의 '중심'
- 국가 규제 역량 자체 취약
- 철거·강제 퇴거 주기적 반복
- 이주·빈곤·토지 불안정 결합

한국

- 발전국가·촛촛한 법제도
- 비공식성이 구조의 '틈새'
- 국가 역량 충분 → 의도적 묵인
- 비공식성은 드러나지 않게 관리
- 이주노동자·이주민이 주요 대상

세 영역은 항상 교차한다

- 경제: 미등록 이주노동 (고용허가제 밖, 현금 지급)
 - 공간: 컨테이너 숙소 (건축 허가 없음, 노동 통제 수단)
 - 국가: 묵인 (세수 이익) + 제도 설계 (고용허가제의 신분 취약성)
-
- 김포 개별입지공장 하나에 세 영역이 동시에 얽혀 있음

비공식성은 왜 사라지지 않는가

- 공식 제도가 정비될수록 새로운 비공식성이 출현
- 국가·지방정부·브로커·이주민의 이해관계가 비공식성을 재생산
- 공식화 시도 → 소자본·취약계층 배제 (지프니 현대화의 역설)
- 비공식성은 저발전의 잔여물이 아니라 공식 제도의 구조적 산물

AI·플랫폼 경제의 비공식성 재편

- Content moderation
- 데이터 라벨링



합의: 그래서 무엇을 해야 하는가

- 규제 강화보다 비공식성 내 취약성 (주거권·노동권) 보호
- 브로커·지역 유지의 역할을 인정하고 책임성 부과
- 이주민의 생존 전략을 정책 설계에 반영