

비공식성은 사라지는가: 노동과 주거의 경로를 통하여

소준철*

1. 문을 열면서

도시는 어떻게 성장했는가. 우리는 흔히 제도와 정책, 그리고 시장의 발전, 생활양식의 변화 등을 두고 근대화가 도시의 성장을 이끌었다고 말한다. 그러나 도시의 성장은 늘 그렇게 매끄럽고, 단일한 건 아녜다. 마치 제도, 시장, 생활양식이 모두 근대적인 어떤 형태로 순탄하게 전환되었다고 여기지만 그렇지 않았을 소지가 크다. 다시 말하자면, 비공식성은 마치 근대화 과정에서 자연스럽게 사라지는, 또는 사라져야 할 잔여 정도로 여겨지지만 오히려 국가와 자본의 작동을 생산하는 기반이 아닌가 하는 질문이다. 특히, 도시와 도시 사람들은 공식 영역 ‘바깥’으로 치부되는 영역의 노동과 생활에 의존했던 건 아닌가 싶다. 새로운 질문은 이래야 한다. 도시가 성장하면, 무엇이 비공식적 것으로 여겨졌고, 또 그 비공식적인 것의 운명은 어떻게 되었는지 말이다.

한국만 상대하는 연구자로, 이번 강연은 동남아시아라는 내게는 새로운 세계관의 사정까지 고려해야 해서 꽤나 힘들다. 그래서 일단은 익숙한 사례 하나를 제기해보려 한다. 1970년대 한국의 급속한 근대화 과정을 떠올려 보자. 농촌에서 도시로 몰려 든 노동자와 그 가족들이 공장과 건설현장의 값싼 노동력을 제공했고, 이는 산업화의 양적 성장을 이끌었다. 이들은 어디 살았다. 대개는 판자촌과 무허가 주택에 살았다. 이들이 정착한 판자촌, 무허가 주택은 비공식적인 주거지였고 동시에 비공식적 노동의 거점이었다. 주거와 생계가 (사후적으로 본다면) 같은 비공식성 위에 겹쳐 있었다. 근대화가 이뤄지며 이 둘은 차차 분리되었다. 노동자는 공장으로, 주거는 아파트 단지로 재배치되었고, 이 과정은 (이후 예비된) 생산과 소비가 제도적으로 분리되는 대량소비사회로의 이행과 맞물렸다. 이러한 분리 이후 비공식 영역은 국가와 시장에 흡수되었거나 혹은 암약지대 정도로 보였다. 그렇지만 자세히 들여다보면 이 영역은 사라진 것이 아니라 재배치되고, 불완전하게 흡수되며, '뭉텨졌다'. 여기서 '뭉힘'이란 비공식 노동이 일상의 자명한 자리에 녹아 더는 의문의 대상이 되지 않다가, 위기 국면이나 복지·안전·빈곤이라는 제도의 언어 안에서 문제로 다시 떠오르는 양상을 가리킨다. 다만 그 문제화는 실제의 사정 그대로가 아니라, 제도가 인식할 수 있는 만큼만 제도의 언어로 재해석된 형태로 나타난다.

그러나 이 '운명'을 한국 안에서만 두고 보면 충분할까. 남반구, 특히 동남아시아의 도시들과 함께 두고 보면 어떨까. 어떤 지점에서 결이 만나고 어떤 지점에서 갈라지는지 새롭게 찾을 기회는 아닐까 싶다. 본격적인 비교는 4장으로 미루고, 먼저 한국 사례를 인프라의 관점에서 어떻게 볼 것인지부터 짚어 보려 한다.

2. '비공식성'을 어떻게 볼 것인가

'비공식성'을 다룬 역사는 이제 50여 년이 됐다. 1973년 Keith Hart(1973)가 가나의 도시 노동을

* 전남대학교 역사문화연구소 학술연구교수 junchol.kim.so@gmail.com

두고 '비공식 영역(informal sector)'라는 명칭을 쓴 이래, 비공식 영역(부문)은 공식 영역이 대체할 미발달의 영역이었다. 정책은 공식화해야 할 대상으로 보았고, 학문은 흡수될 대상으로 보았다. 아난 야 로이(2005; 2009)는 다른 그림을 그렸다. 비공식영역으로 여겨진 존재를 '대상화'한 측면을 비판하며, 국가가 만들어 낸 '비공식성'이 문제라고 보았다. 무얼 등록하고 무얼 등록하지 않을까, 이를 결정하는 통치 양식이 비공식성을 생산한다고 주장했다. 여기서 비공식성은 공식 영역과 어떤 관계인가가 문제가 된다. 공식을 구성한 만큼 그 바깥이 비공식으로 여겨지며, 공식이 팽창한다고 비공식성이 줄어들거나 사라지는 건 아녘다.

요새 나의 고민은 비공식이 단지 국가에 의해서 규정되는가, 국가가 등록하지 않는 자리에만 머무는가라는 질문이다. 비공식은 도시가 작동하는데서 동반되어야 하는 구조는 아닐까, 란 고민도 있다. 누군가 값싸게 짐을 옮기고 청소하고 보살피는 (제도적 보호 바깥의) 노동시장이 있고, 또 폐기물이 처리되는 영역이 있다. 이 영역은 소외라는 관점으로 보아야 할 필요가 충분히 있지만, 애초에 제도가 모든 이를 통제하거나 보호할 수 있는 건 아니라는 점을 고려하면, 도시와 도시인들은 비공식성을 활용하고 있는 건 아닐까 싶다. 이 자리에서 비공식성은 통치 양식의 산물이라는 특징 뿐만 아니라, 도시를 작동시키고/유지하는, 달리 말하자면 도시 재생산의 기반은 아닌가란 고민도 든다.

비공식성은 미개발 영역, 그리고 빈곤층의 영역에 갇힌 것만은 아니다. 중산층 역시 비공식성이 작동하는 영역이 있다. (굳이 논점을 흐리려하게 아니라) 비공식성은 어디서나 작동할 수 있다. 또한 비공식성은 정해진 영역이 있다기보다 끊임없이 주변 환경, 행위자, 공식성 등과 끊임없이 상호작용하며 관계를 맺으며 변형되는 자리다(김지언, 2016; 샌더스 외, 1991). 최근 라틴아메리카에서의 연구도 비공식성이 약자의 수동성이 아니라 사회 곳곳에서 능동적으로 협상되는 자리(정혜윤 외, 2016)라는 발견도 함께 고민해야 한다. 비공식성의 운명은 비극만은 아니란 소리며, 그 운명은 고정된 것이 아니라 끊임없이 약동하는 현상이자 과정 자체인 셈이다. 특히 황진태 외(2015)의 노점상 연구는 공식부문과 비공식부문 사이의 역동적인 상호관계를 따져봐야 한다는 내 고민에 확신을 갖게 한다. 비공식성은 발전의 잔여가 아니라 국가와 자본이 만든 공간 생산에 능동적으로 얽혀 들어가는 자리인 셈이다. 즉, 비공식부문은 공식부문의 바깥이 아니라 공식부문이라는 큰 경로 어딘가에 놓여 있는 자리이며, 이 자리는 역동적인 상호작용과 관계가 생산되는 지점이다.

더 촘촘하게 살펴보자. 압두말릭 시몬(2004)은 공식 인프라가 부재하거나 작동하지 않는 곳에서 비공식 영역과 사람들의 활동 자체가 하나의 인프라임을 보여준다. 거주민들이 서로 행한 노력이 급진적으로 열려 있고 유연하며 잠정적이라서 더욱 공고해진다고 보았다. 행상, 간이식당, 셋방, 정보중개, 돈 빌려주기 같은 일상의 결절들이 사람과 사람을 가로지르며 인프라로 작동하는 자리였다. 다만, 앞서도 말했지만, 1960-1990년대 한국은 사정이 조금 다르다. 공식 인프라가 해체된 것이 아니라 한창 만들어지는, 즉 미완이자 팽창하는 상태였던 시기였다. 비공식 인프라는 그 팽창의 바깥이 아니라 하부에 접합되어 있었고(소준철, 2023), 이 접합이 비공식성의 자리였다. 다만, 이 때 '접합'은 무척 중요하다. 이는 한국 뿐만 아니라 동남아, 남아시아, 라틴아메리카 등의 폐기물 처리 노동에 그대로 적용된다. 아이텔(2023)이 보았던 (우리의 님마주이와 유사한) Ed Jais도 정부의 폐기물 처리 제도와 접합되어 있고, 버트(2023)가 보았던 라호르의 재활용품 수집인 역시 그렇다.

굳이 '인프라'를 언급한 이유란, 비공식성을 살피는 단위를 국가, 자본, 공간이 아니라 인프라로 보

면 어떻게 될지 때문이다. 분석 단위를 영역이 아니라 인프라로 옮기자는 제안이다. 영역으로 본다면 비공식 노동, 비공식 주거, 비공식 통치 등으로 사례를 분리하기 쉽다. 그런데 이는 상호간의 관계를 알기 어렵다. 예컨대, 1960-1980년대 판자촌(달동네 등)은 단지 비공식 주거지를 넘어서서, 그 자체가 비공식 노동의 거점이었다고, 각종 상호거래가 이뤄졌다. 주거와 생계, 경제가 비공식성 위에 겹쳐 있었다. 이 겹침을 어떻게 파악할 수 있을까. 차라리 영역을 가로질러 사람과 물질의 흐름 그 자체와 양상을 파악하는 인프라라는 단위는 어떻게? 더구나 인프라는 스타(1999)의 발견대로 정상적으로 작동할 때는 보이지 않다가 고장날 때 비로소 전경에 드러난다. 비공식적 존재를 인프라로 본다면, 더 흥미로운 변화도 예측된다. 정상적으로 작동할 때도 보이지 않고, 만약 제도화되어 흡수되면 그 내부에서 새로운 불평등으로 재배치되지만 잘 보이지 않는다. 예를 들면, 재활용품 수집 노인, 농어촌의 이주노동자, 비적정주거지의 주거, 새벽 노동, 배달 노동, 돌봄 노동 등 모두 도시를 굴러가게 하는 중요한 인프라지만, 도시와 제도는 이들을 보지 않는다. 문제가 제기되더라도 보이지 않는 척, 도시와 도시인 모두 모른 척 지나간다. 그러다 위기가 와야 문제를 검토한다. 그렇지만, 제도가 인식할 수 있는 만큼만 복지, 안전, 빈곤과 같은 행정의 시각으로 재해석한다. 그렇지만 그들의 불평등은 구조적으로 개선되지 않는다. 달리보면, 비공식적인 영역은 하나의 인프라로 기능하며, 시민의 도덕적 자격을 분배하는 장치로 작동하는 건 아닌가 싶다. 비공식성은 제도와 교차하며 유지되는 자리가 된 셈이다.

이를 묶어 '비공식 인프라'라고 부를 수 있을까. 비공식이면서 동시에 인프라인 자리, 즉 공식 인프라가 부재하거나 미완인 자리에서, 또는 공식 인프라의 하부에 접합된 자리에서, 물질을 넘어 사람이 (또 관계가) 도시를 떠받치며 작동하는 비가시적인 회로가 있지 싶다. 1960-1970년대 판자촌의 주거-노동의 결합, 오늘날 가난한 노인에게 까지 이어지는 개인-고물상의 (제도 밖) 폐기물 처리 회로는 같은 자리에서 같은 기능을 한다. 우리가 '비공식'이라 부르는 자리들 대개는 도시 재생산의 결정적 인프라였다는 점을 잊지 않아야 한다.

3. 비공식 인프라의 경로 (1) 한국의 사례

1) 1970년대 비공식적 영역과 통제

1970년대 한국은 급격하게 도시화됐다. 1960년대 도시화율은 20% 중후반대였는데, 1970년대를 거쳐 1980년에는 57%였다. 인구 역시 두 배 가까운 수가 도시로 몰려들었다. 그러면 이들은 어디서 살았고, 어디서 일했는가.

서울은 도심부 곳곳이 판자촌이 들어섰다. 유의영은 1961년의 무허가 주택지 조사에서 많은 경우가 1960년 4.19 이후 생겨났다고 적었다. 건물은 모두 무허가 건축물이었다. 주인이라고 등기를 칠 생각도 안했고, 토지소유관계도 불분명했다. 상하수도, 전기, 도로 같은 도시기반시설은 부재하거나 그 옆을 지나쳤다. (수도와 전선에 몰래 '접합'해 빼돌리기도 했다. 최협(2012)의 필드노트나 노무라 모토유키(2013)의 사진집, 또 몇몇 인터뷰를 보면, 이 판자촌은 단순히 집이 아니었다. 그 자체가 일터였다. 봉제·재단·구두 수선·금속 제조/가공·소매·고물 수집·청소 등 노동이 같은 골목, 같은 마을에서 이뤄졌다. 농촌에서 갓 올라온 노동자가 친척이나 동향 사람을 통해 인우보증과 같은 비공식 보증으

로 일자리를 얻었고, 그는 다시 판자촌으로 누군가를 불러들였다. 누가 누구의 보증인이고, 누가 누구의 셋방 주인이며, 누가 누구의 동업자인지가 흐릿하게 겹쳐 있었다. 이 자리에서 주거와 생계는 같은 비공식성 위에 겹쳐 있었다. 인프라 관점에서 본다면, 판자촌은 시몬이 말한 ‘사람으로서의 인프라’가 한국식으로 작동한 자리였다.

그러나 1970년대부터 이 겹침은 분리되기 시작했다. 1971년 정부는 항공사진을 도입해 무허가 건물을 ‘체계적으로 보는 눈’을 만들었다(소준철, 2023a). 이 눈은 위에서 도시를 내려다보며, 어느 자리가 비공식 주거인지를 ‘공간정보’로 만들어 단속의 근거로 삼았다. 청계천에서 중랑천까지 이동한 판자촌이 철거되었고, 그곳의 사람들은 광주대단지 뿐만 아니라 봉천동, 신림동, 난지도 등 서울 외곽으로 밀려났다. 또 소규모 공장 중심의 작은 공업단지 뿐만 아니라 외곽의 대형 공장 밀집지역이 생겨났고, 상업지, 공업지, 주거지 등의 구분이 생겨났다. 노동의 자리와 주거의 자리가 분리되었고, 도시서울의 공간이 재구조화됐다. 이 분리는 (도시계획, 지리학 등 연구자들의 주장대로) 도시계획의 결과만은 아녘다. 근본적으로는 생산과 소비의 분리라는 더 큰 구조적 변화의 모습이었다.

소위 ‘명량한 도시’는 두 가지로 가능했다. 하나는 상품화, 다른 하나는 위생화였다. 시장에는 새롭고 세련된 온갖 상품이 팔리기 시작했다. 그만큼 험 상품과 쓰레기가 늘었다. 주택, 상점, 거리는 ‘깔끔함’이란 새로운 표준이 생겼고, 그 표준은 깨끗함과 편리함이라는 어휘로 일상에 꼭 박혔다. 1970년대 새마을운동의 환경개선, 1980년대 메가스포츠이벤트를 대비한 도시정비와 위생사업 등이 이어졌다. 이 위생화는 단순히 시민의 건강과 청결을 유지하겠다는 것은 아녘다. 도시에서 어떤 사람, 어떤 공간, 어떤 노동이 보일 만한 것인지 아닌지를 가르는 도덕적 기술이기도 했다. 즉, 위생화는 도시의 명량한 얼굴을 만들었지만 그 이면 역시 만들었다.

그도 그럴 것이 위생화의 뒤에는 비공식 노동이 있었다. 비공식 노동이 위생을 가능하게 했다고 말할 수도 있을 것이다. 골목과 매립지에서 일했던 녀마주이가 그 예다. 그들은 도시 내부에서 쏟아져 나오는 쓰레기 가운데서 종이·고철·유리병·헌옷 등 재활용될 만한 것을 골라 재상품화하는 회로를 만들었다. 여전히 한국의 제지 원료 상당 부분이 그들의 손에서 다시 시장으로 돌아간다. (이를 재활용이라고 불러야 할까?) 공식 폐기물 처리 체계가 미비한 단계에서 녀마주이는 도시 위생을 가능하게 한 공식 인프라였다. 물론 시립 청소부와 다양한 시설이 있지만, 그들만으로는 부족했다. 도시는 그들 없이 깨끗할 수 없었다. 게다가 그들은 대개 자신들의 노동이 위생을 가능하게 하지만, 그들 자신은 사회서 비위생의 표상으로 여겨졌고, 단속 대상이 되는 경우도 있다. 비공식 인프라를 접합시킨 자리에서, 동시에 그 인프라를 지우는 작업이 진행된 셈이다.

이렇게 1970년대 한국의 풍경은 판자촌에서 주거와 노동이 겹쳐 있던 자리가 도시계획, 항공사진 단속, 아파트 단지, 산업단지의 재배치를 통해 분리되었고, 그 분리는 대량소비사회의 형성과 도시 위생화의 움직임에 맞물려 진행되었다. 비공식 노동은 이때 도시를 작동시키는 조건이자 대가였다. 도시는 비공식 인프라를 기반으로 위생화될 수 있었고, 위생화된 도시는 그 인프라를 안 보이는 척 묻어뒀다. 그렇다면 그 묻힌 사람들은, 그 묻힌 일은 정말로 사라졌는지 물어야 한다.

2) 동시대로의 이행, 재배치와 ‘묻힘’

겉으로 보면 비공식적인 행위자와 일, 장소 등은 1990년대를 지나며 차차 사라진 듯 보였다. 판자

촌은 재개발되었고, 냥마주이는 길에서 사라졌다. 그들이 숨어들었던 매립지도 제도화됐다. 도시는 소위 '명량'해졌고, 정책과 시장은 공명하며 제도화됐다. 특히 위생은 공식 영역에서 도맡는 듯 보였다. 그러나 자세히 들여다보면, 이 영역은 사라진 게 아니다. 자리를 바꾸고, 모양을 바꾸고, 이름을 바꾸며 여전히 작동하고 있다. 비공식의 운명은 사라진 게 아니라 재배치되고, 불완전하게 흡수됐다.

먼저 비공식 주거를 살펴 보자. 1960-1970년대 공유지 위 판자촌이 사라졌다. 사람들은 높은 곳으로 향했고, 곳곳에 달동네가 생겼다. 그곳에도 들어가지 못할 처지의 사람들은 매립지나 도시의 곳곳에 숨어들었다. 이 시기는 통합재개발이라 불리는 재개발 촉진 기술이 발명되어 아파트가 도입되었던 시기였고, 임대주택이 확장되던 시기이기도 하다. 다층적인 분기가 이뤄졌던 때다. 1990년대를 지나며, 주상복합아파트와 대형 아파트 단지가 들어서며 도시의 개발이 고도화됐고, 지가가 그 상한선을 높였다. 비싸진 도심부와 그 주위는 고시원과 쪽방, 옥탑방과 반지하가 들어섰다. 조금 더 외곽으로 나가면 비닐하우스나 컨테이너 숙소가 들어섰다. 이들은 법적으로 주택이 아닌 비주택이며, 주택 통계의 가장자리에 놓이거나 아예 잡히지도 않는다. 비적정주거지라고 불리는 이 주거형태는 도시계획상 위반 건축물이거나 임시 시설이거나 상업 시설 안의 거주공간이다. 이곳에 사는 사람들은 농촌서 올라온 청년/중년, 외국인 이주 노동자, 일용직 노동자, 노인 등이다. 이 장소는 다양한 사회문제의 이유로 발견된다. 그렇지만 그에 대한 대책은 늘 마땅치 않다. 도시에서 주머니 사정이 부족한 노동력을 떠받칠 비교적 값싼 주거지를 제공하는 일은 무척 어렵고, 이 비적정주거지의 기능을 대체하기는 쉽지 않기 때문이다.

다음으로 비공식 노동이다. 냥마주이의 일에서 재활용품을 수집하는 노인의 일까지 쓰레기를 쳐서 먹고 사는 일은 크게 달라지지 않았다. 팔리는 폐기물을 골라 줍고 모아 고물상에 넘긴다. 이 회로는 과거에는 물질재생, 최근에는 자원순환과정을 구성하는 회로 일부를 차지한다. 다만, 차이는 있다. 과거의 냥마주이는 통제/관리의 대상이었지만, 지금 노인은 사회복지(제도)의 대상으로 인식된다. 빈곤이라는 인식 아래, 노인일자리, 기초생활보장 등 제도의 어휘로 호출된다. 그러나 그들이 과거처럼 도시쓰레기 처리의 비공식 인프라로 작동한다는 사실은 좀처럼 호출되지 않는다. (그렇다고 그들이 '역군'이라는 건 아니다. 그보다 중요한 건 그들의 기능과 역할을 기반으로 그를 위한 보호와 보상이 필요하다는 점이다.) 이는 다양한 산업에서도 마찬가지다. 농어촌의 이주노동자 역시 그러하며, 돌봄과 플랫폼 노동, 새벽 노동의 자리도 비슷하다. 대개는 도시가 멈추지 않게 하는 중요한 인프라이지만, 제도는 그들을 문제대상으로 먼저 인식하며, 그들이 보호받지 못하는 처지를 감추거나 '능력'에 따른 당연한 보상/위험 정도로 치부하는 경향이 크다.

요사이 나는 비공식적인 것이 축출되거나 배제된다는 설명, 혹은 그 내부에서 폭력의 대상이 되었다는 설명은 단조롭다고 생각한다. 흔히 '소탕' 작전의 성패를 다루며 국가적인 폭력이 이뤄졌다는 설명은 그 사안 만을 설명한다. 예컨대 부랑인에 대한 1970-1980년대 강력한 시설 강제수용, 2000년대 성매매 금지법나 노점상 특별단속 등의 사안만 두고 보면 국가에 의한 제도적인 축출 시도로 볼 수는 있다. 그런데, 그 경로를 염두에 둔다면, 부랑인은 제도에 의해 여러 문제대상(고아, 노인, 노숙인, 장애인 등)으로 분리되어 인식됐지만 폭력은 제도 내부에서도 계속 발생한다. 또 성매매는 더욱 음지화됐으며 이제는 파악하기도 쉽지 않은 수준에 이르렀다. 노점상의 경우, 제도의 바깥을 거의 없애긴 했지만 그 이후 사람들은 또 다른 일자리를 찾아 떠나야 했다. 이런 세 상황은 제도가 만들어지

며 만들어진 '물힘'의 서로 다른 양상을 예비하는게 아닐까. 문제는 물힌 것 자체를 넘어서, 문제 없는 일상의 상태로 여겨져 의문의 대상이 되지 않는다는데 있다. 시설수용이 잘 이뤄지고 있다고, 성매매 밀집지역이 사라졌고, 노점이 줄었기 때문에 해결된 듯 보인다. 그러다 위기가 닥치면, 시설 내 폭력이 발생하면, 음지화된 성매매가 횡행하고, 하층민의 생계가 위협에 처하면, 또 쪽방촌에 위기가 찾아오면 그제서야 문제로 다시 떠오른다. 다만, 이때의 문제화는 제도와 행정의 어휘로만 인식된다. 그러니까 제도의 회로 안에 파묻힌 비공식의 운명이란 제도의 언어로 재해석되지만, 그 재해석은 실제의 사정과 필요가 아니라 제도가 인식할 수 있는 만큼만은 아닐까 싶다.

그런 면에서 스타(1999)의 인프라의 역설은 의미가 있다. 비공식적 인프라는 정상 작동할 때 보이지 않다가 고장이 날 때 비로소 전경에 드러난다. 그런데 '보이게 된' 자리 역시 정상 상태로 회수되기 마련이다. 그러니까 고장 상황에서 어떤 대안을 제시하는가는 무척 중요하다. 그렇지 않다면 제도가 인식할 수 있는 만큼, 제도로 환원할 뿐이다. 물론 제도의 반성을 기반으로 더 나아지는 경우도 있겠지만, 아직 많은 사례가 더 필요하다.

4. 비공식 인프라의 경로 (2) 동남아시아를 통해 한국 다시 보기

앞에서 비공식성을 인프라로 본다면 어떻게라는 제안을 했다면, 이제는 지역, 공간, 문화, 산업, 경제가 가진 차이를 더 반영해 살펴보자. 동남아시아 사회는 내게 무척 낯선 지역이지만, (이번 기회로 인해 읽은 몇몇 논문을 기초로 배운 바를 적자면) 비공식성은 제도의 결핍이라기보다 미발견으로 인한 필수불가결이라기 보다는 현지의 사회/문화/생태적 맥락과 결합한 것이며 도시를 실질적으로 작동시키는 역동적인 메커니즘으로 보인다. 노점상이 도시 경제의 핵심이고, 비공식 주거는 도시 인구의 다수가 머무는 자리이며, 이러한 비공식성은 도시를 작동시킨다. 무엇보다 한국과 결정적인 차이는 비공식성은 생태계, 종교, 문화, 관계 등과 얽혀 있고, 서로가 교차하며(?) 작동하는 듯 보인다. 한국에서 비공식성이 문제로 호명되어 관리, 통제, 소거 등을 시도했던 역사와는 달라 보인다. 정리하면, 한국에서는 '문제화'를 택했다면, 동남아시아에서는 '통합'의 메커니즘을 택한 건 아닐까? 최근 읽었던 몇 연구를 소개하며 동남아시아와 한국 사이의 차이를 살펴볼까 싶다. 먼저 동남아의 풍경을 (단편적이지만) 펼쳐 놓고, 한국이 그 자리에 어떻게 위치하는지 검토하자.

1) '통합' 혹은 '분리'

캐스퍼 브룬 옌센(2017)은 캄보디아 프놈펜에서 내전과 관리 부족으로 파괴된 '하수도'에 주목했다. 공식적인 배수 기능은 당연히 불가능했고, 이 부서진 인프라는 분노와 생활하수, 빗물을 도시 남쪽의 늪지대 호수로 (그 어떤 조절 없이) 흘러 보냈다. (위생에 대한 불안감이 드는 나와 달리) 그 늪지대 주변에 사람들이 몰려 살았고, 하수를 더러운 물이 아니라 영양분으로 보았고, 그 자리에 공심채(morning glory)를 심었다. 얼마 지나지 않아 거대한 공심채 밭이 생겨났고, 도시 하수가 바깥 강으로 흘러 가기 전에 오염 물질을 흡수하고 정화하는 자연 인프라이자 필터가 되었다. 또 이 공심채는 상품으로 프놈펜 시민의 밥상에 올랐다. 이 회로는 도시의 하수를 정화했고, 생계수단이면서 거주민을 아프게 만들었다. 도시민들은 식사를 할 수도 있지만, 대장균이나 기생충 문제에 휘말리는 계기이기도

했다. 엔센은 이를 두고 독인 동시에 약이라는 의미에서 '파르마콘(pharmakon)'으로 기능한다고 보았다. 부서진 파이프, 오수, 박테리아, 공심채, 빈민의 삶이 뒤얽혀서 도시의 배수와 식량의 공급이 이뤄지는 다중적 인프라가 형성된 것이다.²⁾



[그림] An Ed Jai on her daily route. (Eitel, 2023)



[그림] A truck packed with sacks full of recyclables is ready to go(Eitel, 2023)

이런 사례는 단순한 생태적 우연만은 아니며, 돌봄의 회로이기도 하다. 아이텔(2023)은 프놈펜의 Ed Jais(우리의 녀망주이)를 두고³⁾, 폐기물의 수집과 처리는 도시 환경을 정화하고 시장을 유지하는 (거대한 구조에 대한) 돌봄 노동이자 유지보수 노동으로 보았다. 프놈펜에서는 이 노동이 종교와 관련이 있었다. 일반 가정에서 이들에게 재활용품이나 남은 음식 등을 대가 없이 내어줬는데, 이는 단순한 시혜가 아니라 불교적 세계관에서 카르마(업)와 공덕을 쌓기 위한 종교적 실천이기도 했다. 폐기물과 환경, 돌봄, 종교가 한 회로 위에 겹쳐 있다. 다만, 이 노동이 모두에게 공평한 건 아녘다. 여성들은 가난, 여성, 더럽고 고된 노동이라는 어려움을 겪었고, 캄보디아 내부에 존재하는 전통적 규범인 'Chbab Srey'의 영향을 받아 공개적인 억압이나 괴롭힘 앞에서 순종적으로 행동하길 강요받는다. 그러나 그들은 아이를 수레에 태우고 다니거나 자신을 더욱 불쌍하게 보이게 만들어 '동정심'을 능동적으로 만들어 더 많은 적선을 통해 재활용품과 음식을 얻어낸다.

한국의 사정을 연구하는 연구자로서, 앞의 두 사안은 너무도 낯설다. 왜냐면 한국은 발전국가 시기 내내 위생화를 추구했고, 그 핵심은 대개 '분리'였다. 비위생과 위생의 분리, 시민과 비시민의 분리, 주거와 노동의 분리, 상품과 폐기물의 분리, 도시와 매립지의 분리, 더욱이 대량소비사회로 돌입하며 깨끗함과 편리함이 사회적 표준에 영향을 미쳤다. 그러니까 상품과 쓰레기가 어디로 흘러가야 하는지를 제도로 정렬했고, 그 정렬에서 공식과 비공식은 분리되어 있는 듯, 특히 (실제로 꽤나 겹쳐 있는) 비공식은 늘 문제로 대상화됐다. 엔센이나 아이텔이 제기한 사례는 위생 통치의 계보와 또 다른 사회의 사정을 드러내는 한편, 한국에서 발달한 위생과 도덕(적 위계)의 유난한 근접성을 더 드러나게 한다. 또한 여기서 처한 사정이 다른 듯 싶기도 하다. 동남아는 외부의 위생과 (아이텔이 말하는 폐기물

2) TOMPUM <https://cityofwater.wordpress.com/2012/07/19/tompum-sewage-morning-glory/>

3) 아이텔(2023)은 프놈펜의 에드 자이를 두고 이렇게 분석한다. (1) 공식 임금 노동의 규율보다 비공식 노동의 유연성을 자유로 받아들이며 주변부 자본주의 공간(pericapitalist sites)에서 반항적 행위를 통해 자율성을 획득함. (2) 가정·식당과의 암묵적 거래 네트워크와 일과 후 식사 자리에서의 관계적 연대를 형성함. (3) 야간 수집가·매립지 수집가와 자신을 구별 짓는 직업적 자부심을 가짐. (4) 다수가 여성인 이들은 빈곤·멸시의 자리를 역이용한 동정심의 전략을 소송불교의 업·공덕 실천과 결합해 자원을 끌어냄. (5) 가사·육아·가정폭력의 삼중고 속에서도 도시 환경 정화와 폐기물 순환을 떠받치는 돌봄 노동이자 유지보수 노동을 수행함.

을 현지의 사회·문화적 맥락에서 분리하고, 현지인들의 기존 재활용 관행을 무가치한 것으로 격하하는 (탈)식민주의적 개입으로서의 '폐기물 판타지' 앞에 맞서 있다(특히 서구 중심의 국제기구나 NGO들이 프놈펜의 쓰레기 문제를 기후 변화나 '지속 가능성'이라는 글로벌 담론의 틀로 제안하며, 기술적이고 관리적인 해결책(예: 공식적인 재활용 시스템 도입, 벌금 부과 등)을 강요하면 안된다는 것이다.) 반면 (이에 대립시켜보자면) 한국은 위생 통치를 적극적으로 받아들였고, 이로 인해 발생한 위계를 내면화하는 경로를 만들어 낸 상태로 이행했다고 여겨진다.

2) '자율' 혹은 '통제'

앞에서 시몬(2004; 2014)이 정식화한 "people as infrastructure"란 명제는 행상, 노점, 셋방, 사금융 같은 수행이 부재한/미완인 공식 인프라를 대신해 '인프라처럼' 작동한다는 것이다. 이때 이 다양한 노동은 높은 자율성을 가진다. 아이텔(2023)이 보았던 '닝마주이'는 공장 노동과 같이 엄격한 규율이 있는 공장보다 스스로 휴식과 노동 시간을 결정할 수 있는 비공식 노동의 유연성을 선호했다. 인류학자 Anna Tsing이 말했던 대로, 그들은 스스로 삶의 경로를 개척하며 자본주의가 만들어 낸 통제의 가장자리에다 '주변자본주의적 공간'(pericapitalist spaces)를 만들었다. 또 기존 거래처가 마음에 안 들 때는 다른 고물상에다 폐기물을 파는 반항적 행위는 자유로운 관계를 실천하게 한다. 비공식성은 생계 수단을 넘어 자유를 위한 실천의 가능성이 내포되어 있다.

그런데 한국은 그 자리가 계속 줄어들었다. 불량인들은 역사적으로 등록/관리와 같은 통제를 통해 공식 영역으로 흡수되었고, 심한 경우 격리도 되었다. 그들의 유연성은 거대한 제도가 만든 통제를 회피하는 것이었지 자율성이 아니었다. 그나마 난지도를 비롯한 여러 주변부에 사람들이 '숨어' 들긴 했지만, 결국 제도에 의해 폐쇄되었다(소준철, 2023). 주변부에 있지만 도시의 주요 영역들과 일상적으로 협상할 수 있는 것과 달리, 한국에서는 통제를 회피하기 위한 소극적 저항 정도가 최선이였다. 이 과정은 돌봄과 서비스를 제도화하는데 기여한 건 아녘을까 싶다.

3) 비공식성과 도시화

남바(2016)는 라오스 비엔티안에서 이뤄졌던 물적 인프라 확충에 주목했다. 2004년 아세안 정상회의를 앞두고 비엔티안은 화려한 도로와 호텔 같은 걸치레식 인프라를 황급히 건설했다. 외부 전문가들은 이를 알맹이가 없는 '하코모노(빈 상자)'라고 비판했다. 저자가 '인프라 페티쉬(infrastructural fetishes)'는 보았던 이 현상은 역설적으로 해외 자본을 도시로 끌어들이고, 비엔티안이 관광지로 변화하는 상징적인 '티켓'과도 같았다. 이후 화려한 중심부와 어딜가도 흠길인 이면이라는 이중화가 이뤄졌고, 이 두 공간은 서로 유기적 연결 없이 공존하는 scattered 도시화의 사례였다. 더 나아가 비공식성은 국가의 통치 수준과도 관계가 있다. (사실 동남아시아 사회에서 국가가 비공식을 통치할 능력과 의지가 상대적으로 약한 건 아닌가라는 질문도 있다.) 강하나는 방콕에서 2014년 쿠데타 이후 노점상 금지 정책을 검토하며, 약한 통치성을 강화하려는 시도였다고 보았다. 이는 이정윤(2025)이 짚은 '간접 식민지'로서의 태국이라는 시각을 경유하면 어느 정도 이해가 된다. 19세기 Bowring 조약 이후 외국에 기술과 자본을 의존한 근대화의 사례기 때문이다.

오히려 한국은 정반대다. 1970년대, 한국은 강한 통치기술을 통합하려 했고, 예컨대 도시계획법, 합동재개발, 항공사진 단속 체계, 위생 캠페인 등으로 비공식성을 도시 안으로 포위했고, 이는 해결해야 할 문제로 이야기 됐다. 즉, 국가-토건 자본의 결합으로 도시를 정렬했다. 이러한 한국의 도시화는 데이비드 하비가 지적한 '재산권 시장의 자유로운 작동을 보장하기 위해 국가가 법, 권위, 강제력, 나아가 폭력까지 동원하는' 전형적인 공간 개편의 과정이기도 했다. 국가-토건 자본은 서로 결합하여 비공식적 주거와 노동이 얽힌 삶의 터전을 이윤 창출의 공간으로 바꾸는 강력한 '탈취에 의한 축적(accumulation by dispossession)'이었다. 더구나 위생 캠페인과 정비 사업은 단순히 도시를 깨끗하게 만드는 것을 넘어 도덕적 질서를 재생산하는 계기로 각인됐고, 이는 이후 비공식성을 비위생과 비정상상으로 몰아내고 아파트 중심의 근대적 규범을 공간화하는 작업과도 친연성이 있다.

이제 한국과 동남아 몇몇 국가 사이의 간극이 분명하게 보인다. (어디까지나 내 상상이겠지만) 동남아시아에서 비공식성은 (쓰레기를 기준으로 보았을 때) (1) 폐기물, 생태/환경, 돌봄, 종교가 겹쳐진 회로로 존재하며, (2) 사람들은 그 내부에서 자율적이며 자유로운 관계 아래에서 그 일을 수행하고, (3) 약한 국가의 통치성 위에서 산발적으로 생활한다. 반면 한국은 (1) 강력한 위생화 시도로 공식적인 폐기물 정책을 만들었고, (2) 등록, 관리, 격리 등으로 비공식적 존재의 자율성을 제한했고, (3) 강한 통치성으로 비공식을 공식 안에 물었다. 정리하자면, 이 차이는 국가의 통치성이 만들어 낸 구조 아래서 비공식적 행위자들이 자리매김하는 방법에서 나타난다. 여기서 동남아 사회에서 비공식성은 통합으로, 한국에서는 '물힌' 듯 보인다. 그 차이는 두 사회의 도시화, 근대화의 경로에서 차이가 있다고 보이겠다. 그러나 결국 두 사회 모두에서 비공식성이 사라진 건 아니다. 서로 같진 않지만 말이다. 결과적으로, 비엔티안과 방콕이 외양과 이면의 분리 또는 행정 범주의 재편 수준에서 비공식과 공식이 느슨하게 혼재하는 풍경을 펼친다면, 한국은 통합을 목적으로 폭력적이고 전면적인 공간 재편을 통해 비공식의 자리를 보이지 않는 자리로 물어버렸다.

5. 문을 닫으면서

솔직히 오늘 발표는 무척 부담스러웠다. 도시가 성장하면 무엇이 비공식적인 것으로 여겨졌고, 또 그 비공식적인 것의 운명은 어떠했는지, 잘 알지도 못 하는 동남아시아의 사례를 꾸역꾸역 공부하며 겨우 그림을 그렸다. 잘 그린 그림은 아니지만, 오늘의 결론은 이렇다. 비공식성은 근대화 과정에서 사라진 게 아니라, 재배치되고, 불완전하게 흡수되며, (공식적 영역 어딘가에) 묻혔다. 판자촌의 자리는 고시원·쪽방·비닐하우스로, 텃밭주이의 자리는 재활용 수거 노인과 장애인에게로, 비공식 인프라는 잘 보이지 않는 지점에서 여기에 접속하는 이들과 함께 도시를 떠받치고 있다. (그러나 이들을 호명하는 제도적 언어는 일시적일 뿐, 이 도시에서 비공식 인프라를 개혁할 수 있는 구조적 변화는 요원하다.)

비공식성을 두고, 동남아시아와 한국 사회가 보인 세 가지 축은 그래도 유의미하지 않을까 바라본다. 첫째, 캄보디아는 폐기물, 생태, 돌봄의 회로를 겹치며 통합의 인프라를 구축하고, 한국은 공식 인프라와 비공식을 분리했다. 옌센이 제기한 부서진 하수도 공심채 밧은 다중적 인프라로 나아간 반면,

한국은 다종의 비공식 대상들을 단속 대상으로 삼았다. 둘째, 사람으로서의 인프라에서 동남아시아에서는 관계적 자유를 구축할 기회라면, 권위주의 개발기의 한국은 제도에 의한 통제를 기준으로 만들어진 상호 작용이 영향을 미쳤을 소지가 높다. 그렇다고 이것이 어떤 국가의 민주주의적 성격을 의미하는 건 아니다. 예컨대, 캄보디아나 라오스 등은 통치의 강도가 낮지 않은 정치적이며 경제적 사정이 있었고, 한국은 강력한 권위주의가 작동했다.

오늘 남기고 싶은 이야기는 아무래도 비공식성은 공식화되었다고 사라지는 건 아니라는 점이다. 제도와 시장의 논리가 사회를 극단적으로 지배할 수는 없다. 공식이 팽창하는 만큼 미시적인 전략이자 실천으로 비공식은 (공식에 접합하며) 함께 존재한다. 다만 한국에서 비공식은 거의 없는 것처럼 여겨지며, 낮은 도덕적 위계로 인식되며, 위기 국면에서나 끊임없이 재출현한다. 그러나 그 재출현은 제도의 언어로 해석되며 다시 환원될 뿐이다.

비공식성은 사라지지 않는다. 다만 그것이 어떻게 호명되는지, 자리매김하는지는 사회마다 다르다. 여기에는 국가 통치성의 강도, 또 주거와 노동의 경로에서 볼 수 있듯이 생활과 경제에서 제도적 압력의 수준, 또한 인프라의 형성과 그 적용 범위 등이 계속 영향을 미친다. 다만, 한국에서는 비공식성은 동남아시아에서 보여지는 삶을 가능하게 하는 통합적 실천/수행이 아니라 문제로 호명되며 분리되었고, 공식화 어딘가에 묻혀 비가시화됐다(사라진 건 아니다. 다만 보이는 방식이 다를 뿐이다.) 우리에게 남은 과거는 한국에서 안 보이게 묻힌 비공식의 자리를 어떻게 다시 재배치할 것이며, 제도의 언어 너머 구조의 개선을 요구하느냐는 것이다.

참고문헌

김지연 (2016). "도시 공간 속 노점상에서 드러난 비공식성과 공식성의 상호작용: 서울특별시 강남구 측 강남대로의 노점상에 대한 사례연구." 『地理學論叢』 61/62호.

박준영 (2026). "돌봄레짐의 다중스케일적 재구성: 자카르타 임금 계약 가사 노동의 (비)공식성을 사례로." 『아시아리뷰』 16(1).

소준철 (2020). 『가난의 문법』, 푸른숲.

소준철 (2023). "청계천에서 난지도로.", 『민족문화논총』 84.

양윤서·권규상 (2020). "도시 비공식성과 노점상의 공간정치: 부산 BIFF 광장을 사례로." 『한국도시지리학회지』 23(1).

정혜윤·강영희 (2016). "여성기업과 비공식성의 관계에 관한 소고: 라틴아메리카 지역의 특수성을 중심으로." 『라틴아메리카연구』 29(1).

황진태·권규상·조영지 (2015). "노점상 연구에서 도시 비공식성 개념의 이론적, 실천적 함의." 『공간과사회』 25(3).

Butt, W. H. (2023). *Life Beyond Waste: Work and Infrastructure in Urban Pakistan*. Stanford Univ. Press.

Eitel, K. (2023). *Recycling Infrastructures in Cambodia: Circularity, Waste, and Urban Life in Phnom Penh*. Routledge.

Hart, K. (1973). "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana." *Journal of Modern African Studies* 11(1).

- Jensen, C. & Morita, Atsuro (2019), *Multiple Nature–Cultures, Diverse Anthropologies*, Berghahn.
- Kang, Hane (2025). "Urban Informality as a Space of Uneven and Unplanned Development: The Street Vending Ban in Bangkok." 『동남아시아연구』 35(1).
- Kudva, N. (2009). "The Everyday and the Episodic: The Spatial and Political Impacts of Urban Informality." *Environment and Planning A* 41(7).
- Namba, M. (2016). *Becoming a city: Infrastructural fetishism and scattered urbanization in Vientiane, Laos*. Routledge.
- Penny Harvey(2017), *Infrastructures and Social Complexity*, Routledge.
- Roy, A. (2005). "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning." *Journal of the American Planning Association* 71(2).
- Roy, A. (2009). "Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization." *Planning Theory* 8(1).
- Roy, A. & AlSayyad, N. (eds.) (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books.
- Simone, A. (2004). "People as Infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg." *Public Culture* 16(3).
- Simone, A. (2014). *Jakarta: Drawing the City Near*. Univ. of Minnesota Press.
- Star, S. L. (1999). "The Ethnography of Infrastructure." *American Behavioral Scientist* 43(3).