

일반논문

수원역 성매매 집결지 폐쇄를 둘러싼 행위자 간 갈등과 협력*

Conflict and Cooperation among Actors
over the Closure of Red-Light District in Suwon City

최희진**

이 연구는 한국 지방정부가 성매매 공간의 변형을 둘러싼 사회적 갈등을 어떻게 관리하는지에 대한 메커니즘을 이해하려는 시도다. 젠더 거버넌스 논의를 빌려 지역사회에서 성매매 공간을 둘러싼 행위자의 의사결정 과정에 초점을 둔다. 수원역 성매매 집결지와 성매매 방지 거버넌스를 대상으로 현장 관찰, 공식·비공식 면담, 문헌 자료 등의 실증적 분석을 통해 다층적 수준의 권력 관계를 살핀다. 연구결과 는 다음과 같이 제시한다. 첫째, 진보적 여성주의가 기업가적 지방정부의 입장을 강화하는 것처럼 보일 수도 있는 역설적인 상황에 놓여있기에 수원시 성매매 방지 거버넌스는 동적이고 불안정한 특성을 지닌다. 둘째, 여성 인권 향상과 성매매 근 절이라는 여성주의 담론과 도시재생 및 시민참여 계획이라는 도시계획 담론이 맞 물리면서 성매매 집결지 폐쇄의 당위성을 만들어가고 있다. 셋째, 지역여성단체는 여성주의 입장을 취하면서도 성매매 종사자들과 대립할 수밖에 없는 모순된 상황 에 놓여있다. 그러므로 이 연구에서 성매매 공간은 정치적·사회적 관계의 총체이 며, 권력적 효과의 산물이라고 설명한다. 지방정부에서 수원역 성매매 집결지에 대한 정비 사업의 적기(適期)와 타당한 방안을 모색하는 데 행위자들의 협력 및 갈 등 관계가 영향을 미치고 있음을 밝힌다. 그리고 지방정부가 성매매 공간의 변형 만을 목적에 두는 것이 아닌 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 근본적으로 협력적 도시계획 과정을 수행할 수 있는 제반의 장치를 마련해야 한다.

주요어: 성매매 공간, 젠더, 거버넌스, 협력적 계획, 도시정치, 수원시

* 이 글은 필자의 석사학위 논문(최희진, 2017) 일부를 수정·보완한 것입니다. 이 논 문이 출간되기까지 도와주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

** 서울연구원 전략연구실 연구원(feelingshj@naver.com)

1. 서론

이 연구는 한국 지방정부가 성매매 공간의 변형을 둘러싼 사회적 갈등을 어떻게 관리하는지에 대한 메커니즘을 이해하려는 시도다. 젠더 거버넌스 논의를 빌려 지역사회에서 성매매 공간을 둘러싼 행위자의 의사결정 과정에 초점을 둔다. 이 연구에서 성매매 공간은 전업형 성매매 집결지¹⁾로 한정하며, 성(sex) 거래가 이뤄지는 곳이면서도 성적 욕망, 이데올로기, 제도 등으로 규정된 사회적 요소들까지 포함한 성(sexuality)²⁾의 의미를 지닌 곳을 뜻한다.

이 연구의 목적은 성매매 방지 거버넌스를 실증적으로 분석하여 다층적 수준의 권력 관계를 살핀다. 해방 이후 60년간 한국은 중앙정부 위주로 성매매 정책을 운용해왔고, ‘목인-관리 체제’(박정미, 2011)라는 이중 구조의 제도적 환경을 마련하였다. 하지만 최근 지방자치 발전으로 지방정부가 의도적인 개입을 통해 성매매 공간에 지대한 영향을 미치고 있다. 특히 지방정부는 성매매 방지 민·관 협의체라는 거버넌스를 구성하여 성매매 공간을 둘러싼 정책 결정 과정에서 시민사회의 참여를 유도하고 있다. 이 거버넌스를 활용하여 지방정부는 성매매 단속·처벌뿐 아니라 종사자의 탈(脫)성매매를 위한 보호·지원 사업을 진행하고, 성매매 공간을 도시계획이라는 수단을 통해 새로운 공간으로 탈바꿈하게 한다. 거버넌스의 상호작용은 공간 계획과 밀접하게 연관(힐리, 2004)되며, 정부와 시민사회 간 역할과 관계의 변화를 적극적으로 보여준다.

성매매 공간을 둘러싼 논쟁은 사회과학 전반을 비롯해 언론, 정책

-
- 1) 전업형 성매매 집결지는 성매매가 영업의 일차적 주된 목적인 업소들이 밀집해 있는 지역이다(한국여성정책연구원, 2014).
 - 2) 성(sex)은 생물학적인 성의 구별이나 직접적인 성행위를 의미하며, 성(sexuality)은 ‘성적인 것의 전체’를 가리키는 것으로서 성적 욕망, 실천들, 정체성, 이데올로기, 제도나 관습 등에 의해 규정된 사회적인 요소들까지 포괄한다(양해림, 2003: 154).

분야, 대중적 담론 등에서 관심을 받았다. 우선, 언론은 성매매 집결지 폐쇄에 따른 신·변종 성매매 업소의 양상과 재개발 논쟁, 새로운 공간으로의 변형 등을 특집 기사로 보도하며 대중의 시선을 끌었다. 또한 기존 연구는 성매매의 개념과 관련 정책의 변동에 따라 성매매 집결지의 변화를 거시적으로 파악하거나 성매매 종사자에 주목하여 다층적 권력과 저항을 재해석하는 등 학술적 가치를 충분히 담고 있다. 그러나 기존 논의에서는 성매매 공간 변형에 직간접적으로 영향을 미치는 다양한 행위자들을 간과하면서 지방정부의 역할이나 시민사회의 참여 등 관련 행위자의 상호작용을 파악하지 못하였다. 이 연구는 성매매 방지 거버넌스를 운영하고 있는 수원시 사례를 통해 시 정부, 시의회, 시민단체, 성매매 종사자, 지역상인, 토지·건물 소유주 등의 상호작용 및 권력 관계를 살핀다. 이들의 다층적 관계를 통해 수원시 성매매 방지 거버넌스는 동적이고 불안정한 특성을 지니게 된다.

이어지는 절에서는 성매매 공간을 왜 거버넌스 개념으로 이해하려 하는지에 대하여 논의한다. 특히 여기서는 한국 역사·사회적 맥락에서 성매매 공간을 살피고, 거버넌스 이론에서 젠더 거버넌스 이론으로 논의를 확장한다. 다음 절에는 연구 방법을 설명하고, 연구 대상인 수원역 성매매 집결지를 간략히 소개한다. 4절과 5절에서는 이론적 분석틀에 기초하여 수원시 성매매 방지 거버넌스 체계를 파악하고, 수원역 성매매 공간이라는 집합적 관심사를 둘러싼 행위자 간 상호작용과 다층적 권력 관계를 비판적으로 논의한다. 또한, 이 연구는 행위자 간 복합적이고 동적인 관계가 성매매 집결지 폐쇄에 대한 실질적인 시기와 방향에 밀접하게 연관되어 있음을 밝힌다. 마지막으로 이 연구의 의의와 그 한계를 살피고, 현존하는 40여 곳의 성매매 집결지³⁾를 둘러싼 갈등을 푸는 실마리를 제시하고자 한다.

3) 여성가족부의 성매매 실태조사(2013년)에 따르면, 전업형 성매매 집결지는 4개로 2002년 69개 보다 감소하였다. 또한 2013년 기준 성매매 업소 수는 1,858개소, 종사 여성 수는 5,000여 명으로 파악된다.

2. 성매매 공간과 젠더 거버넌스

1) 한국 성매매 공간의 생산과 해체 과정

한국에서 성매매 공간은 원도심⁴⁾의 역사와 함께한다. 조선시대 개항 이후 일본인 거류지를 중심으로 공창제가 실시되었다. 이후 1910년 일제 강점기에 공창(公娼)제가 본격적으로 시행되면서 부산 중구 부평동과 인천 중구 선유동, 서울 중구 쌍림동 등의 일대(오유석, 2009: 103)에 성매매 공간인 유곽이 형성되었다. 해방 이후 미 군정은 공창제 폐지를 실시하였지만 대도시와 항구도시의 발달과 더불어 밀매촌인 사창(私娼)⁵⁾은 날로 증가하였다. 특히 당시 신문기사에서는 서울 남대문 일대 양동 주위를 ‘윤락의 현관문’으로 표현하며 “‘성’의 ‘무방비지대’에 아무래도 일대 수술을 가하기 전에는 사회는 악성 균으로 큰 치명상을 입게 될지도 모를 일”⁶⁾이라고 대책 없는 정부를 비난하였다.

성매매 공간의 생산과 해체 과정에는 국가의 권력이 작동한다고 볼 수 있다. 1960년대 서울시 김현옥 시장은 개발주의 정부와 발맞춰 종로3가 일대의 성매매 공간에 ‘나비소탕작전’⁷⁾을 펼쳤고, ‘종로3가 흥등가 정화추진 본부’를 설치해 재개발을 통해 도심지 모범 주택가로

4) 원도심은 도시 형성의 출발점이며, ‘중심시가지’, ‘구시가지’, ‘구도심’ 등으로 불린다.

5) 해방 후 미 군정은 공창제를 법적으로 폐지하였고, 그 과정에서 성매매 여성의 탈성매매를 돕기 위한 사회문화적·경제적 보완책이 마련되지 못했다. 당시 1947년 기준 전국에 산재한 공창에만 2,124명이 있다고 집계되었다[국가기록원, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=002602>(검색일: 2017년 4월 3일)].

6) 《동아일보》는 1955년 11월부터 12월까지 “무방비지대”라는 기획으로 교통사고, 강력범, 아편중독, 실업자, 무임승차, 사창 등 당시 사회문제를 비판하는 기사를 열두 차례에 걸쳐 연재하였다.

7) 당시 김현옥 서울시장이 종로3가 뒷골목 사창가에 성매수자를 집중 단속해 사창가를 철폐시키고, 전면 재개발을 하였다(손정목, 2003).

변모를 피하였다.⁸⁾ 한편으로 용산역, 영등포역, 서울역 등 46개 집결지와 이태원, 의정부, 동두천 등 32개 기지촌을 포함한 특정 구역에서는 단속을 면제하거나 여성의 성병 진료를 통해 국가 경제에 일조하는(박정미, 2011; 이나영, 2007) 전략적 공간이었다. 과거 국가의 전략적 공간 계획은 성매매 공간에 지대한 영향을 미쳤다. 하지만 이 글은 오늘날 지방정부가 성매매 공간을 소거(掃去)하여 변형하는 과정에 큰 역할을 하고 있는 것에 주목한다. 지방정부의 의지와 지역적 상황, 사업성에 따라 성매매 집결지는 고층 주상복합건축물이 되기도 하고, 주차장이나 예술 거리 혹은 전시장이 되기도 한다.⁹⁾

기존 연구는 역사적·사회적 공간으로서 성매매 집결지를 분석함과 더불어 내부 행위자들에 주목하여 다층적 권력과 저항을 재해석한 시도라는 점에서 평가받을 만하다. 우선, 몇몇 연구에서는 성매매 공간이 형성·유지·변형되는 과정을 재구성하여 사라져가는 성매매 집결지에 대한 역사적 흔적을 찾아내고, 성매매 공간의 사회적·공간적 특성을 밝힌다(김희식, 2012, 2016; 박정미, 2011; 서우석 외, 2016; 서정우, 2011; 오유석, 2009; 진양교, 1998; 홍성철, 2007). 최근 서우석 외(2016)의 연구에서는 청량리 588을 중심으로 성매매 공간의 형성, 유지, 변화를 둘러싼 사회문화적·역사적·이데올로기적 배경을 분석하여 성매매 공간에 대한 변화가 내부구성원들의 사회적 실천에 의해 어떻게 매개되는지를 살펴본다. 이로써 그의 연구는 사회사적 접근으로 성매매 공간을 살피었던 기존 연구의 한계를 보완하고, 다양한 사회과학적 의의를 발견한다.

8) “그들진 ‘鍾三(종삼)’ 사창(衙)가 없어진다”(《동아일보》, 1968.9.27, 3면); “多難(다난)했던 생활 속에 찾아본 68년의陽地(양지)(2)종로(종로) 3가”(《경향신문》, 1968.12.14, 6면).

9) 우승민, “[취재현장] 사라지는 청량리 588과 남은 텍사스村”(《뉴스포스트》, 2017.3.9, <http://www.newspost.kr/news/articleView.html?idxno=53595>(검색일: 2017년 6월 4일)); 박진호 외, “7080 복고풍 거리와 공방·카페로 …… 탈바꿈 중인 전국 홍등가”(《중앙일보》, 2017.2.28, <http://news.joins.com/article/21321190>(검색일: 2017년 5월 6일)).

그리고 또 다른 연구에서는 성매매 종사자에 주목하여 성매매 공간에 대한 그들의 장소성, 정체성 등의 변화를 살핀다(김경미, 2008; 김윤희, 2006; 오김숙이, 2008; 이희영, 2014; 서우석 외, 2016). 이들의 연구에서 성매매 공간은 종사자의 하위문화 생활양식(오김숙이, 2008)을 나타내고, 그곳이 종사자의 거주 공간(이희영, 2014)임을 재조명한다. 그러므로 성매매 집결지가 재개발되면 종사자의 생활공간과 공동체가 사라져 종사자는 비자발적 이동을 할 수밖에 없다(김경미, 2008). 또한 그들은 재개발 사업의 의사결정 과정에 실질적으로 참여하기가 쉽지 않다. 이 연구는 성매매 집결지 재개발사업 과정에서 나타난 갈등이 주택재개발사업의 갈등구조와 다르며 행위자의 입장 차이도 존재하는 것에 착안한 것이다.

기존 연구는 성매매 집결지의 변형을 실질적으로 도모하는 행위자와 그들의 의사결정 과정을 긴밀히 파악하는 데 한계가 있다. 사회적·정치적 맥락에서 성매매 집결지의 유지 및 변천 과정에서 나타난 주체들에 대한 보완적 연구가 필요하다. 다양한 정치·경제·사회문화적 상황에서 행위자 간의 상호작용에 따라 성매매 공간은 다양한 형태로 변모될 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 성매매 집결지 폐쇄와 관련된 주체들의 관계와 지방자치단체(이하 지자체) 차원에서 관리되는 메커니즘을 파악하기 위해 거버넌스 논의를 빌려 탐색한다. 또한 이 연구는 젠더 이슈를 둘러싼 거버넌스와 공간 계획의 교차점에 주목한다.

2) 거버넌스와 젠더 거버넌스

이 연구에서 거버넌스 개념은 사회문제를 해결하기 위해 공적 행위자와 사적 행위자들이 참여하는 상호작용 방식(Kooiman, 1999)이다. 즉, 다양한 행위자들의 참여를 통해 사회를 통치하는 새로운 방식을 의미한다. 게리 스토키(Gerry Stoker)에 따르면 거버넌스 개념에 대한 선행 연구에서 찾아낸 공통점은 공공 영역과 사적 영역의 경계가 모호해지는

통치 방식의 발전과 관련된다는 것이다(Stoker, 1998). 이러한 논의를 통해 공공 영역뿐만 아니라 사적 영역에서의 참여가 통치에 주요한 역할을 한다는 것을 보여준다. 그러므로 거버넌스 개념은 정책의 발전과 수행을 둘러싼 수많은 행위를 기술하는 유용한 방법으로 활용된다.

20세기 후반 거버넌스의 용어는 사회과학 분야에서 유행어처럼 사용되면서(Kooiman, 1999: 68), “불명확성에서 벗어나 사회과학 논의의 중심에 위치”하게 되었다(피에르·피터스, 2003: 15). 거버넌스의 개념은 다양한 방식과 의미를 지니는 경우가 많았고, 기존 연구는 거버넌스의 연구 경향을 파악해 개념화하거나 이념형을 제시하였다(원숙연·박진경, 2006; 이명석, 2002; 최성욱, 2004; Kooiman, 1999; 피에르·피터스, 2003; Rhodes, 1996; Stoker, 1998). 거버넌스는 정부와 동의어로 사용되지 않으며, 오히려 사회를 통치하는 새로운 방식, 새로운 거버닝의 과정·규율의 변화된 조건 등을 의미한다(Rhodes, 1996: 652~653). 궁극적으로 거버넌스는 규율과 집합적 행동을 위한 조건을 조성하는 것과 연관되어 있다(Stoker, 1998: 17) 이러한 작업은 거버넌스에 관한 사고를 통해 현대 정치사회에 대한 이해를 돕는 데 기여하였다.

거버넌스 시각에서 보면 국가는 공적 및 사적 자원을 조정하는 일을 통해 스스로의 힘을 더 많이 획득하고 “전통적·법률적인 이른바 ‘통제하는 권력(powers over)’은 맥락적인 이른바 ‘부여하는 권력(powers to)’으로 대체”된다(피에르·피터스, 2003: 25~26). 거버넌스 논의에서는 비정부 행위자들(non-governmental actors)의 강화된 영향력과 그 정도를 논의하는 경향이 대두되었다(피에르·피터스, 2003: 51). 그러므로 공공 영역으로 대변되는 정부와 사적 영역으로 대변되는 시민사회 간의 역할과 관계의 변화가 거버넌스의 중요한 쟁점이 될 수 있다.

한국 사회에서 여성 문제, 성차별문제 등의 개선을 위한 거버넌스를 구축하게 된 것은 하루아침에 이뤄진 것이 아니다. 과거 정치 권력과 체계에서는 ‘여성 문제’를 화두로 앞세워 정책을 담아내기 어려운 실정이었다. 조은(1996)은 1990년대 문민정부(文民政府) 당시 세계화 추진

위원회에 참여하여 ‘여성 사회참여 확대 10대 과제’가 나오기까지 모든 과정을 지켜보며, 여성 정책의 공론화가 갖는 상징성을 중요시 여겼다. 아래와 같이 그의 논의에 따르면, 당시는 여성 정책 과제를 논의하는 장을 만들고 개혁에 관한 합의를 모으는 데 어려운 상황이었음을 알 수 있다. “사법이나 교육 또는 세제 등과 같은 영역에서는 개혁의 방법에서 합의가 어려워도 최소한 개혁이 필요하다는 데는 합의가 쉬운 반면, ‘여성 문제’와 관련해서는 무언가 근본적인 개혁 조치가 필요한 정책영역이라는 점에도 수긍이 쉽지 않다(조은, 1996: 16).”

젠더 이슈를 다루는 거버넌스 체계를 분석한 기존 연구에서는 주변에 머물러 있던 젠더 이슈를 전면으로 내세웠고, 특히 여성의 참여는 정책 결정 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 보여준다(원숙연·박진경 2006; 김재민, 2016; 안태윤 외, 2016). 젠더 거버넌스는 정책의 의사결정 과정에서 단순히 여성의 경험과 관점을 반영하는 것이 아니라 차별적인 젠더 관계를 밝히고 극복하는 것이다. 또한 단지 여성 정책의 존재 양식을 파악하는 것이 아닌 “그 이면에 작동하는 정책행위자 간의 상호작용 양식에 대한 성찰적 관심”(원숙연, 2011)이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 정치적 과정에 초점을 두기에 젠더 거버넌스 개념을 활용한다. 이 연구에서 젠더 거버넌스는 ‘젠더’란 정책의 실질적 내용과 이를 담는 틀로서 ‘거버넌스’를 말한다(원숙연·박진경, 2006).

오랫동안 여성과 남성의 신체적 차이는 생물학적 차이의 결과이고, 이러한 생물학적 결정론은 자연스러운 것으로 받아들여졌다(김현미, 2014). 하지만 20세기 초 여성주의 이론의 발전은 여성의 본질에 대한 구조적인 성찰을 도모하게 되었다. 고정된 “존재(being)”로서 여성이 아닌 과정적 “생성(becoming)”과 연관되고, 사회적으로 요구되는 성 역할을 적절히 수행하도록 훈육되고 사회화됨으로써 “여자가 되는 것”이다(김애령, 2010: 24). 기존의 통념에 맞선 문제 제기를 통해 여성성과 남성성이 사회적으로 구성된다는 의미에서 젠더(gender) 개념이 등장하게 되었다. 사회문화적 구성물의 의미로서 젠더는 한 사회에서 기대되는

남성다움과 여성다움의 관념이 신체적 차이로 인해 자동적으로 획득되기보다 특정 사회나 집단에 의해 여성성, 남성성이 문화적으로 구성된다는 것을 의미한다(김현미, 2014). 이를 통해 어떠한 환경 속에서 한 개인의 위치와 정체성이 파악된다. 더 나아가 젠더 개념을 이용한 기존 연구에서는 가부장제와 자본주의라는 총체적 구조에서 발생하는 사회적 불평등을 분석하고 그 해결책을 모색해 왔다.

이 연구는 ‘성매매 방지 거버넌스’라는 젠더 이슈를 둘러싼 거버넌스 체계에 대한 연구의 필요성을 제기한다. 이 글에서 젠더 거버넌스라는 틀에서 성매매 공간을 둘러싼 다층적인 수준에서의 통치 방식과 사회적 참여 과정을 탐색한다.

한국 사회에서 성매매는 합법/불법 혹은 개인적인 것으로 간주되지만 이 연구에서 성매매는 “섹슈얼리티의 단순한 교환관계가 아니라 성적 욕망을 충족시키는 사용가치 이상의 사회적 실천과 제도, 체제”(이나영, 2009)로 파악한다. 또한 젠더와 섹슈얼리티가 단지 개인의 정체성이나 은밀한 욕망이 아니라 국제 정치와 성매매 종사자들의 집합 행동 등 “다양한 사회적 힘, 다층적인 권력과 저항이 교차하는 장소”(박정미, 2011)임을 제시한다. 따라서 이 연구에서 성매매 공간은 사회적 상호 관계 속에서 형성된 것을 의미한다.

이 연구는 사회 구조적 맥락에서 성매매 공간의 폐쇄를 둘러싼 담론과 실천을 매개로 젠더 쟁점이 어떻게 도시재생 및 도시계획의 담론에 공식적으로 편입되거나 적극적으로 변형 혹은 재구성하는지 탐색한다. 구체적으로 수원역 성매매 집결지를 대상으로 다음과 같이 세 가지 차원을 살핀다. 첫째, 지역적 수준에서 실질적인 성매매 방지 거버넌스 체계가 모색되는 과정을 파악한다. 수원시 성매매 방지 거버넌스 체계에서 지방정부 및 여성단체 등의 행위자의 역할과 입장을 제시하고, 더불어 성매매 종사자, 토지 및 건물 소유주, 지역민, 언론 등 다양한 참여자들의 위치를 파악한다. 둘째, 수원역 성매매 집결지를 둘러싼 논쟁에서 나타난 주체들의 이해관계에 초점을 맞춘다. 특히 행

위자 간의 다층적 권력 관계를 살피며, 나아가 도시정치에서 젠더 거버넌스의 논지를 확장한다.

3. 연구 방법과 연구 지역 개괄

1) 연구 방법

이 연구는 2016년 4월부터 2017년 7월까지 수원역 성매매 집결지를 대상으로 현장 관찰을 하고, 이해관계자들과 공식·비공식 면담을 하거나 전화로 문의하며 진행되었다. 또한 관련 문헌 자료를 통해 정보를 수집해 분석하였다.

<표 1>에서 연구자와 교류한 대상자를 보여준다. 시 정부의 도시계획 부서 공무원 A, 여성 정책 부서 공무원 C, 시의원 D, 여성단체 활동가 F, G에게 면담을 요청하여 공식 면담을 진행하였다. 그리고 연구 대상지를 관찰할 당시에 만났던 세 명의 지역상인 H, I, J, 순찰하는 경찰 E와 비공식 면담을 진행하였다. 대부분 면담에서 필기를 활용하였다. 현장 관찰을 나갈 때마다 지역상인 H를 자주 만나 근황을 물어보며 이야기를 나누었다. 연구자에게 지역상인 H는 내부 관찰자와 같은 역할을 해주었다. 대략 일여 년 동안 대상지를 지켜보며 변화된 것을 파악하였다. 이후 부족한 정보를 얻기 위해 또 다른 도시계획 부서 공무원 B에게 전화로 문의를 하였다. 필자는 면담 대상자에게 성매매 집결지에 대한 자신의 입장과 활동, 그리고 지역적 상황의 변화에 대한 질문을 하였다.

여성가족부의 보도자료, 연구 보고서, 정책 방침 등 문헌 자료를 통해 중앙정부라는 행위자의 입장과 역할을 파악하였다. 그리고 토지 및 건물 소유주, 성매매 종사자에 대해 간접적으로 그 입장을 살펴보았다. 예를 들면 시 정부에서 파악한 것과 여성단체에서 아웃리치 활동

〈표 1〉 인터뷰 대상자

분야	당시 소속	인용 표기	일자	비고
시 정부	도시계획상임기획단	A	2016.4.22	공식 면담
	도시재개발과	B	2017.5.12	전화
	여성 정책과	C	2017.4.6	전화
	2017.6.27		공식 면담	
시의회	시의원	D	2016.5.19	공식 면담
경찰	서부경찰서 경찰관	E	2016.5.8	비공식 면담
여성단체	여성 인권활동가, 성매매 피해 상담소 운영	F, G	2017.3.24	공식 면담
			2017.6.28	전화
지역민	지역상인	H	2016.4.13	면담
			2016.5.8	비공식 면담
			2016.5.19	비공식 면담
			2017.3.24	비공식 면담
			2017.6.27	비공식 면담
		I	2016.4.13	비공식 면담
J	2017.3.24	비공식 면담		

에서 겪은 경험을 공유하였고, 현장 관찰을 통해 정보를 구하였다. 또한 수원시의 보도 자료와 《경기일보》, 《수원일보》 등의 지역 신문 뿐 아니라 전국 신문을 활용하여 과거부터 현재까지 한국 사회의 맥락에서 성매매 집결지에 대한 쟁점과 여론, 정책을 파악하였다. 연구 대상지를 이해하기 위해 수원시사편찬위원회에 의해 작성되고 수원 시에서 출간된 『수원시사』를 확인하였다. 『수원시사』 중에서 ‘제1권 『수원의 지리적 환경』’과 ‘제4권 『수원의 정치 변동과 지방자치』’, ‘제8권 『수원의 민족운동과 사회운동』’의 일부를 참고하였다.

2) 연구 지역 개괄

이 연구는 지역적 차원에서 성매매 집결지 폐쇄를 둘러싼 민·관 거버넌스 연계 활동을 진행하고 있는 경기도 수원시의 사례를 통해 논의하고자 한다. 우선 성매매의 확산과 분화가 역동적으로 이뤄지고 있는 경기도는 성매매 집결지가 가장 많이 분포해 있지만 관련 연구가 매우 부족한 실정이며, 여성 인권과 도시재생 등 복합적 주제에 대한 대안을 함께 모색할 수 있는 젠더 거버넌스 구축의 필요성이 제기되고 있다(정혜원, 2016).

현재 수원역 성매매 집결지는 수원시 팔달구 매산로1가 114-3 일대이다. 수원역 집결지의 반경 1km 이내에는 민자역사(AK몰)인 수원역, 롯데백화점, 로테오거리, 신설 버스 환승 터미널, 고등 주거 환경 정비 사업, 수원여자고등학교 등이 분포해 있다(그림 1>). 그 외에 인근 지역에는 팔달산, 화성행궁, 경기도청, 수원시청, 군 공항(이전 예정) 등 다양한 시설이 분포해 있다.

6차선 도로인 덕영대로에서 일방통행 도로인 팔달구 덕영대로 895번 길로 들어서면 성매매 집결지를 가로지르게 된다(그림 1>). 여성단체에서는 이곳 집결지의 길을 1라인과 2라인이라 편의상 구분하여 부르는 하는데, 일방통행로를 기점으로 주변의 업소들을 1라인이라 부르고, 집결지의 안쪽의 골목길을 2라인으로 부른다. 일방통행로는 갓매산로 방향으로 이어진다. 수원역 성매매 집결지로 들어서는 일방통행로 양면(1라인)에는 다수의 유리방 형태의 성매매 업소와 슈퍼마켓과 편의점, 주차장, 약국, 애견샵, 식당 등으로 구성된다. 일방통행로에서 북서쪽(왼쪽) 골목길로 들어서면 한두 사람 정도 지나갈 수 있는 좁은 길(2라인)에 성매매 업소가 밀집해 있다. 일방통행로에서 동남쪽(오른쪽) 길에는 성매매 업소 외에도 여관, 모텔, 카바레, 유흥업소, 옷가게 등이 있으며, 수원역 로테오거리 상권과 맞닿아 있다. 일방통행로 끝 지점과 갓매산로가 만나는 골목에는 과거 수원시외버스터미널이

〈그림 1〉 수원역 성매매 집결지



(1) 위치



(2) 범위와 내부

었다. 시외버스터미널이 이전하고 복합쇼핑센터가 2006년에 건설되었지만 아직 준공심사 전에 있으며 건물 주변에는 펜스가 설치되어 있고 무방비 상태로 놓여 있다. 일방통행로의 끝 지점과 갓매산로에는 다문화 거리를 방불케 하는 중국어로 쓰인 간판이 걸려있는 식당과

상점이 분포해 있다. 집결지 건너편의 갯매산로에는 다문화 경찰센터가 있다. 덕영대로에서 4차선 도로인 팔달로로 들어가는 방면에 맞은 편에는 고등동 주거 환경 정비 사업이 진행 중이고, 집결지와 닿아 있는 곳에는 10층 내외의 호텔과 오피스텔이 있다. 호텔 바로 옆에는 성매매 집결지의 입구를 가리키는 ‘청소년통행금지구역’ 표시로 된 발이 쳐져 있다. 1997년 제정된 ‘청소년보호법’에 따라 1999년 청소년통행금지구역으로 지정되었다.

수원역 성매매 집결지는 일반상업지역으로 약 101개의 성매매 업소가 분포해 있고, 약 200여 명의 종사자가 있다고 파악된다(수원시, 2015). 현장 관찰과 부동산 정보 사이트, 수원시 자료를 통해 확인하였을 때 이곳 업소들의 건축물은 대부분 20~30년 이상 된 1~3층 주거지 혹은 무허가 건축물로 구성되어 있다.

수원역 성매매 집결지의 형성과 변천에 대하여 간략히 살핀다. 우선 수원역 성매매 집결지는 과거 수원역과 수원시외버스터미널에 의해 발달되었다. 수원역은 1905년 경부선 개통과 동시에 보통 역으로 영업을 개시하였고, 수원역 주변에는 일본인들의 신시가지가 형성되었다(김백영, 2014). 수원역 집결지의 역사를 1960년대(수원시의회, 2016)로 추정하고 있지만 일제 강점기 수원 남문에서 수원역 앞까지 이어지는 매산동 일대에 일본인들이 많이 살았다는 점을 고려해보면 기생집 혹은 일본인을 상대로 하는 유곽이 있었을 것으로 보인다(홍성철, 2007). 한국 전쟁 이후 협궤열차인 수인선과 수려선이 수원역을 잇던 시절인 1960~1970년대 성매매 업소가 밀집된 집결지의 형태가 되었다.¹⁰⁾ 이 지역에 1976년 수원시외버스터미널이 개설되고 1985년까지 규모가 크게 증가한 것을 알 수 있다. 당시 수원시 도심에 있는 기차역과 버스터미널로 인해 이곳은 유동인구가 매우 많고, 교통체증도 심각한 곳이

10) 이정하, “구호뿐인 ‘성매매 집결지 정비’”[《수원일보》, 2010.7.21, <http://www.suwon.com/news/articleView.html?idxno=55257>(검색일: 2016년 5월 10일)].

었다. 덕분에 주변 상가와 유흥업소, 성매매 집결지 또한 성황이었던 시기였다. 1980년대부터 이곳에서 상점을 운영 중인 H와의 면담에서도 그 사실을 알 수 있었다. 당시 수원시외버스터미널이 있어서 활황이었고, 고등동 동네 주민들도 많아서 장사가 잘되었다고 한다. 그러나 1985년 수원시외버스터미널 이전 사업에 관한 논의와 1997년 이전 사업의 계획에 착수하게 되었다. 수원시외버스터미널을 이전하고 그 부지에 새로운 복합 상업 시설을 개발하고자 하였으나 2006년 완공된 후 사업승인을 받지 않은 상태에서 거대 건축물만 덩그러니 놓여있게 되었다. 지역민 H, I, J와의 면담에서도 복합 상업 시설은 10여 년 동안 방치되고 있는 사실을 발견하였다. 더불어 집결지 인근에는 고등동 주거 환경 정비 사업으로 인해 상권이 더욱 침체되기 시작하였다고 한다. 2004년 ‘성매매방지법’의 시행과 함께 이곳 집결지는 경찰의 단속 강화와 재개발사업의 논쟁으로 위축된 것처럼 보인다.

과거에 비해 수원역 성매매 집결지의 상권이 위축되었다고 하더라도 여전히 변화하고 있고, 개발 압력으로 지가(地價) 또한 낮지 않음을 알 수 있다. H에 따르면 수원역 AK백화점과 롯데백화점이 들어올 때도 상권 위축을 우려해 반대를 많이 하였다고 한다. 또한 그에 따르면, 주변 재개발로 인해 이곳도 평당 일천만 원을 받는다는 소문이 돌고 있다. 수원역 성매매 집결지와 그 인근에는 외국인노동자, 중국인의 유입으로 상가가 운영되고 있고, 성매매 종사자를 상대로 하는 먹자골목, 미용실, 잡화점, 옷가게, 산부인과가 있다. 여전히 성매매 업소들도 활발히 운영 중에 있다.

지난해와 달리 2017년 수원역 성매매 집결지에는 정비 사업 중인 청량리 집결지에서 이동해 온 성매매 업소가 있음을 발견하였다. 수원역 성매매 공간은 멀리서 보면 과거부터 그대로 멈춰있는 것 같지만 가까이에서 살펴보면 환경적·제도적 변화에 따른 일상적 차이가 존재한다. 이렇듯 수원역 성매매 집결지는 수원시의 발전사와 함께하며 그 동안의 자본의 변화와 축적 과정이 고스란히 드러나 있다.

거시적 환경 변화의 맥락에서 수원시 인구 규모의 증가와 유동인구의 증가로 인해 대도시의 특성 중 하나인 익명성이 증대된 것을 알 수 있다. 경기도에서 수원시는 안산시 다음으로 외국인 수가 많아 인구의 다양성과 이질성이 증가된 초국가적 도시(transnational city) 특성의 면모를 보인다. 또한 청량리 588 연구(서우석 외, 2016)에서와 달리 성매매 업소의 주요 구매자는 내국인이자기보다 외국인이 더 많은 것을 발견하였다. 현장 관찰하며 파악한 결과 이주노동자들을 주축으로 상권의 활기를 띠며 유지되고 있다. 수원시 주변 공업단지의 남성 이주노동자들이 주요 성 구매자이며, 수원역 성매매 집결지는 그들에게 공식적으로 잘 알려진 곳이었다. 수원시 의원 D와의 면담에서도 확인할 수 있었다. 남성 이주노동자들에게 잘 알려진 곳인 만큼 수원역 집결지는 성매매의 메카로 알려지고 있었다.

평택, 안산, 화성 등 경기 남부지역에 외국인들의 일자리가 많다. 평택 앞에도 (성매매 집결지가) 있는데, 그들(남성 이주노동자)끼리 한국에 가면 여기에(수원역 앞) 꼭 가보라고 말한다(수원시 의원 D).

성매매 업소들이 조밀하게 모여 있는 뒷골목에는 비교적 젊은 남성 이주노동자들이 많이 지나다녔다. 그들의 생김새와 언어를 통해 이주노동자임을 파악할 수 있었다. 그들은 개인보다는 주로 삼삼오오 여럿이 무리 지어 다니는 것을 볼 수 있었다. 일방통행대로에 있는 업소보다 안쪽 골목으로 들어갔다. 골목 앞에 나오는 사람들에게 구걸하는 할아버지도 있었다. 그들이 주변 현금자동입출금기(ATM)를 이용해 현금을 인출하는 장면을 심심치 않게 목격하였다. 이곳 성매매 집결지는 현금이 흐르고 있었다. 더욱이 택시를 통해 성매매 업소를 이용하는 장면도 포착된 적이 있었다.¹¹⁾

11) 이정하, “수원역 집창촌앞 수상한 택시”〔《수원일보》, 2010.10.4, <http://www.suwo>

이주노동자, 걸인, 택시, 현금 등 수원역 성매매 집결지의 현장은 폐 동태적이다. 이곳의 흐름은 경제적 유인과도 밀접하게 연관된다. 특히 이주노동자들은 이곳에서 성을 구매하고, 지역 상권을 이용하고, 수원과 안산 등의 지역 간 경계를 지날 뿐 아니라, 한국과 자국을 가로지르는 다층적인 의미를 내포한다. 성을 매개로 한 연결점을 갖고 공식/비공식 경계를 넘나들며 부유하고 있다.¹²⁾ 여기서 부유하는 현상은 사람과 자본 등이 경계를 넘어 흐르고, 새로운 관계들이 탄생하는 것을 말한다.

4. 수원역 성매매 집결지를 둘러싼 행위자

이 절에서는 수원역 성매매 집결지를 둘러싼 행위자를 제시하고 그들의 역할과 입장을 살펴본다.

1) 수원시 성매매 방지 거버넌스

2000년대 들어 성매매 공간과 관련된 정책과 활동을 세 단계로 구분할 수 있다(<표 2>). 우선 여성부 신설과 ‘성매매방지법’ 제정 및 시행이 그 첫 단계이다. 중앙정부 차원에서 성매매 방지와 예방, 피해자 보호, 알선행위 처벌 등을 할 수 있는 근거가 마련되었다. 두 번째 단계는 지역적 수준에서 2006년 수원시에서 성매매방지협의회를 구성하여 시 정부, 시의회, 관련 기관들이 한자리에 모이는 계기가 되었다. 그러나 당시 협의회는 형식적인 절차로 진행하였다고 평가되고 있다. 한편 지역 여성단체에서는 2007년부터 성매매 피해 상담소를 운영하

n.com/news/articleView.html?idxno=58161(검색일: 2016년 4월 10일).

12) 벤카테시(2014)는 뉴욕의 지하경제를 연구를 통해 상류층과 하층민의 보이지 않는 실로 묶여있는 관계를 파악하였다.

〈표 2〉 관련 정책 및 활동 시기별 구분

구분	시기	주체	내용	비고
1단계	2001~ 2006년	중앙정부	여성부 신설	
		중앙정부	‘성매매방지법’ 제정 및 시행	
2단계	2006~ 2010년	수원시	수원시 성매매 방지 협의회 구성	
		지역 여성단체	성매매 피해 상담소 운영	
3단계	2010~ 현재	수원시, 시의회	성매매 집결지 정비 사업 관련 활동	염태영 시장 연임
		합동	성매매 방지 민·관 협의체	
		지역 여성단체	자활 지원 센터 개소	

며 탈성매매 활동을 이어오고 있다.

세 번째 단계로 들어서게 된 것은 민선 5·6기 염태영 수원시장이 수원역 성매매 집결지 폐쇄에 관한 공약을 내걸었기 때문이다. 염태영 수원시장은 2014년 4월 기자회견을 통해 “수원의 관문 수원역은 하루 14만 명이 이용하는 교통 중심지가 됐지만 성매매 집결지가 아직 남아”있고, “더 이상 방치하면 도시재생사업의 의미가 없어 정비하기로 결심”하였다며 폐쇄에 대한 강력한 의지를 내비쳤다.¹³⁾ 시 정부는 성매매 방지 민관협의체를 재구성하여 ‘수원역 주변 성매매 집결지 정비 및 자활 지원’ 사업을 진행하고 있다. 지방정부의 의지와 지역사회 여성단체의 활동으로 성매매 집결지 폐쇄는 지역사회에 공론화되고 있다.

기존 수원시 성매매방지 협의회는 실질적인 효과가 없는 것으로 평가되었다. 이러한 문제를 보완하기 위해 2016년 12월 성매매방지 실무 협의체를 민·관 합동으로 재조직하였다. 복지여성국장을 팀장으로 하여 피해자 지원반(반장, 여성 정책과장)과 정비지원반(반장, 도시계획 상임기

13) 최윤희, “수원시, 50년 도시 흉물 ‘역전 집창촌’ 정비”[《수원일보》, 2014.4.16, <http://www.suwon.com/news/articleView.html?idxno=90910>(검색일: 2016년 5월 16일)]

확단장)으로 이원화된 운영체제로 구성하였다. 이 운영조직은 수원시 여성 정책과, 도시재생과, 교육청소년과 등 성매매 관련 부서와 경찰서, 소방서, 교육지청, 성매매 피해 상담소, 여성 문화 공간, 외국인복지센터 등 공공기관과 민간단체 관계자로 40명의 위원으로 확대 개편되었다.

성매매방지 실무협의체 구성원의 각각 역할은 탈(脫)성매매 여성 지원 대책 마련, 도시정비계획 수립 및 도시환경정비사업 추진, 성매매 집결지 내 업소에 대한 실태조사 실시, 집결지 자진폐쇄를 위한 사회적 분위기 조성, 성매매 업소에 대한 행정처분 강화, 세부추진방안 협의 및 기관별 진행 상황 점검 등을 맡는다. 협의체의 단장인 수원시 복지여성국장은 “성매매 집결지 정비를 위해 민관이 협력한다는 점에 협의체의 의미가 담겨 있다”라며 “기관별로 네트워크를 구축, 집결지 정비를 조속히 마무리하겠다”라고 밝혔다.¹⁴⁾

(1) 이원화된 운영체제(도시계획 부서와 여성 정책 부서)

수원시 정부의 조직 구성에서 도시계획 상임기획단은 제2부시장 산하 도시정책실에 속한다. 도시계획 상임기획단 담당자 A와의 면담을 통해 지방정부의 입장과 추진 과정을 확인하였다. 이곳 부서에서는 성매매 집결지 정비 사업에 대한 시민계획단에서 의견을 구하고, 집결지 내 토지 소유주 간담회 자리를 만들어 설문조사를 하였다고 한다. 또한 면담 당시(2016년 4월) 도시계획 상임기획단에서는 정비 사업의 방식을 업종 전환 유도, 중소 개발, 전면 재개발 등으로 고려하고 있었다.

도시계획 상임기획단에서는 더불어 성매매 집결지 정비 사업 관련 타당성 용역을 담당하였다. 정비 사업 타당성 용역(2014년 8월~2015년 2월)과 기본계획 용역(2015년 3월~2016년 5월)을 단계별로 시행하였다. 수

14) “수원역 집창촌 정비 민·관 실무협의체 발족”〔《연합뉴스》, 2016.12.20, <http://www.yonhapnews.co.kr/society/2016/12/20/0706000000AKR20161220155300061.HTML>(검색일: 2016년 12월 30일)]

원역세권 개발 축 분석 및 수원시 시책 사업과의 유기적 연계 방안 모색을 통한 대안을 검토하고, 사업 실현을 위해 공공과 민간의 역할을 분석해 가이드라인을 설정하고, ‘수원역 주변 성매매 집결지 정비 사업’에 대한 기본 계획 수립 등을 하였다.¹⁵⁾

수원역 성매매 집결지의 정비 사항은 ‘2030 도시·주거환경정비기본계획’에 포함하기로 계획되었으나(수원시 내부자료, 2016), 신속한 정비 사업의 추진을 위해 ‘2020 도시·주거환경정비기본계획’에서 성매매 집결지 일대를 정비하는 내용으로(수원시 고시 제2017-123호, 2017) 변경되었다. 여성 정책 부서 담당자 C와의 면담에서도 시장의 의지로 정비 사업에 관한 내용이 2020 도시 기본 계획에 포함되게 되었다는 것을 확인하였다. 도시계획 상임기획단의 용역 내용을 바탕으로 도시환경 정비예정구역으로 지정 고시가 공고되었고, 정비 사업 소관은 도시계획 상임기획단에서 제2부시장 산하 도시개발국에 속한 도시재개발과로 이전되었다.

이에 도시재개발과는 ‘도시및주거환경정비법’에 의해 성매매 집결지의 도시환경정비 사업을 진행하고 있다. 담당자 B에게 성매매 집결지 정비사업 추진 과정에 대해 문의하였지만 아직 정비예정구역을 고시한 것이지 계획이 수립되지 않았다고 한다. 수원시의 민선6기 공약 추진 계획과 시의원들의 경기방송 인터뷰(2015~2017)에서는 지자체에서 2018년까지 정비사업 추진을 언급하며 담당자 B는 불확실하다고 한다. 현재 수원역 성매매 집결지에 대한 ‘개발 제한에 관한 고시’를 게시하였다(수원시 고시 제2017-150호, 2017). 이로써 시 정부에서 정비 사업 방향이 나올 때까지 이곳에서 물리적 변형을 일으키는 개발 행위를 할 수 없다.

여성 정책과는 제1부시장, 복지여성국 산하에 있으며, 성매매방지 민관협의체를 총괄하는 업무를 하고 있다. 재개발 사업과 지원 사업이

15) 수원역 성매매 집결지 폐쇄 추진[수원시 내부자료(2015.12.21)].

아직 진행 과정 중에 있으며 뚜렷한 계획이 진행되고 있지 않은 상황이라 전하였다(여성 정책 담당자 C). 여성 정책 부서는 여성단체와 연계하여 자활 지원 센터 개설을 진행하고, 또한 여성단체의 아웃리치 활동 보고를 통해 집결지 상황을 파악하고 있었다.

(2) 성매매피해여성의 지원 사업을 위한 시의회의 입법 활동

2015년 수원시 의원으로 구성된 연구회(수원시 성매매 집결지 정비 사업에 따른 성매매 피해 여성 자활 지원 방안 연구회)가 조직되었다. 이 연구회는 수원시 성매매 집결지 정비 사업 과정에서 고려되어야 할 피해 여성 자활 지원 방안을 제안하는 데 그 목적을 둔다. 수원시 의회에서 안전교통건설위원회 여성의원 D를 중심으로 기획경제위원회, 안전교통건설위원회에 속한 세 명의 의원과 기획경제위원회의 두 명의 의원과 도시환경위원회의 두 명으로 연구회가 구성되었다. 연구회의 중심 여성의원 D는 과거 여성 정책국의 국장으로 부임하여 여성 정책 관련 업무를 보았던 이력을 갖고 있고, 또 다른 여성 의원은 수원 여성단체에서 대표로 활동한 이력이 있다.

이 연구회에서는 자발적인 탈성매매를 유도하기 위한 ‘성매매 피해 여성 자활 지원 조례(안)’을 준비하였다.¹⁶⁾ 여기서 제시된 조례 방안은 2013년 자활 지원 조례를 시행하여 춘천의 난초촌이라 불리던 기지촌이 폐쇄된 것을 모티브로 삼았다. 성매매 종사자의 자활계획과 실태 조사, 상담, 그리고 특별생계비, 직업 훈련, 취업 알선 등 성매매 종사자가 탈성매매를 하도록 지원하는 것이다. 수원시 여성의원 D는 예산을 뒷받침하는 시의회의 역할을 강조하였으며, 도시계획 수단을 통해 집결지의 폐쇄를 염두에 두고 있었다.

16) 이 연구회는 2015년 약 6개월 동안 연구 활동을 진행하였고, 한국 여성 정책 연구원을 용역 기관으로 하여 성매매 피해여성 자활 지원 방안에 대한 연구 보고서를 발간하였다.

(3) 여성단체의 현장조사와 상담활동

수원여성의전화는 1994년에서 현재까지 젠더폭력 근절 활동을 하고 있다. 2007년부터 성매매 피해 상담소(어깨동무)를 운영하고 있으며 최근(2017년 7월) 자활 지원 센터(모모이, 모두 모여 이루자)를 개소하여 운영하고 있다. 탈성매매를 위해 성매매 피해 상담소에서 상담뿐만 아니라 법률·의료 지원, 긴급구조 등의 활동을 하며, 자활 지원 센터에서는 직업훈련, 공동작업장 등을 지원하게 된다. 또한 여성단체는 수원역 성매매 집결지를 다니며 종사자들을 만나 필요한 물품과 소식을 전달하는 아웃리치 활동을 하고 있다.

일반인을 대상으로 하는 집결지 걷기 활동은 수원 시민과 연대 단체와 함께 수원역에서 집결지까지 한 바퀴를 걷는다. 성매매 집결지를 돌아보고 난 후 함께한 사람들과 생각을 공유하고, 어떤 방향으로 공간이 변화하면 좋을지 의견을 나눈다. 이를 통해 일반 시민들과 여성 인권의 문제를 논의하는 장을 만드는 것이다.

여성단체는 성매매 피해 여성 자활 지원에 관련하여 실태 조사를 실시하고, 제안서를 수원시의회에 전달하였다(여성단체의 활동가E,G). 이후 조례안 제정과 시행에 관해서는 행정당국에서 아직 논의 중에 있으며, 지원 예상 인원과 예산으로 민감한 문제로 여긴다.

최근 수원시 여성의전화를 포함한 여성단체들로 구성된 수원역 성매매 집결지 폐쇄 및 여성 인권 지원을 위한 연대는 기자회견을 열고 집결지 폐쇄 집행을 촉구하였다. 특히 수원시에서 도시계획 측면에서만 접근하는 방식을 비판하고 시장의 공약에도 불구하고 미온적 태도를 비난하였다. 또한 경찰의 단속 강화, 성매매 알선업자들에게 불법 수익 몰수와 추징을 강력히 주장한다.

(4) 경찰서, 소방서, 교육청 등의 단속과 점검, 외부교육 활동

수원시 성매매 방지 거버넌스 체계에서 경찰서, 소방서, 교육청 등은 본래의 기능이 있기에 이 연구에서는 적은 비중으로 논의한다. 성

매매 집결지를 대상으로 순찰과 단속, 위반 사항을 경찰 측에서 적발하는 한편 소방서는 낡은 건축물로 비교적 열악한 환경에 있는 집결지에 대한 화재 및 재난에 대비하고 시 정부와 안전 점검을 나선다. 교육청에서는 시 정부로부터 고교생을 대상으로 성매매 근절을 위한 예방 교육을 실시하도록 제안된다.

현장 관찰 당시 인근 파출소에서 두 명의 경찰관이 순찰을 도는 모습을 몇 차례 발견하였다. 순찰을 도는 경찰 두 명은 집결지의 주요 통로인 일방통행로까지 걸어 들어왔다. 경찰들은 외국인 남성들의 외국인 등록증만 확인하였다. 이곳 경찰들은 “다 알고 있기 때문에” 성매매에 대한 단속보다 감시와 관리 혹은 보호가 이뤄지고 있다.

2) 내부행위자로서 성매매 종사자, 토지·건물 소유주

(1) 성매매 종사자

성매매 종사 여성들의 경험과 집결지 폐쇄에 관한 의견은 ‘수원시 성매매 집결지 정비 사업에 따른 성매매 피해 여성 자활 지원 방안(수원시의회, 2016)’에서 시행한 ‘성매매 피해 여성 심층 면접 조사’를 참고하였다.

수원시의회 연구에서는 서울과 수원 지역의 성매매 피해 상담소를 통해 섭외된 성매매 종사 여성들의 심층 면접을 실시하였다. 현재 성매매에 종사하고 있거나 종사한 경험이 있는 여성 총 일곱 명을 대상으로 했다. 분석 결과에 따르면 수원시 집결지가 폐쇄되더라도 “상당수의 여성들은 지역을 이동하여 성매매를 계속하게 될 가능성이 높다”고 한다. 탈성매매를 결정하는 것을 어렵게 하는 요인은 복합적인데, 우선 경제적 빈곤이 주요한 요인으로 파악된다. “선불금이나 업주의 위협, 감시, 부채”로 인해 탈성매매가 쉽지 않고 ‘연대보증’, ‘대출’을 통해 과도한 부채로 인해 종사자들은 빚을 갚기 위해 일하고 있는 경우가 대부분이었다. 김주희(2015)의 연구에서도 성매매 산업에서 “여

성 종사자들의 부채 관계의 역동은 여성들로 하여금 자발적이면서 강제적으로 성매매에 참여할 수 있는 힘”으로 파악하고 있다. 또한 여성들의 몸을 증권으로 상품화하는 과정으로 성매매의 경제적 구성 원리(김주희, 2016)를 이해할 필요가 있다.

(2) 토지 및 건물 소유주

토지 및 건물 소유주가 성매매 업소의 포주(업주)인지는 확실치 않다(여성 정책부서 담당자 C). 실제 소유주가 따로 있고 중간 관리자를 고용하기 때문이다. 성매매 종사자도 실제 포주가 누구인지 모르는 경우도 있다고 한다(여성 정책부서 담당자 C). 도시계획 상임기획단은 정비 사업 방향을 논의할 때 토지 및 건물 소유주를 모아 토의하였다고 한다. 토지·건축물 소유자들은 성매매보다 다른 용도로 쓰이면 좋겠지만 이미 오랫동안 자리 잡힌 곳이고, 낡은 건물과 지대에 비해 높은 임대료의 유인을 무시할 수 없다(도시계획 담당자 A). 그렇기에 다른 용도로 변경하기보다 그대로 유지하는 것이다. 그러나 최근 이곳의 지가(地價)가 평당 1500만 원에서 두 배 가까이 올랐다는 얘기도 들을 수 있었다(여성 정책부서 담당자 C). 용산역 집결지 개발 때처럼 이 지역에 대한 부동산 투기가 일어날 조짐이 나타난다.

3) 시민과 지역 언론

2010년 7월 21일 《수원일보》는 “구호뿐인 ‘성매매 집결지 정비’”라는 제목의 기사에서는 수원역 성매매 집결지를 문제라고 지적하며 수원역세권 개발의 필요성을 보도했다. 언론 역시 집결지를 ‘도심 속 흉물’¹⁷⁾로 여기며, 정비 사업을 통해 새로운 공간으로 변모되길 바라

17) “도심 흉물된 수원역 앞 집창촌 ... 정비 사업 2년째 표류”[《연합뉴스》, 2016. 10.28, <https://www.youtube.com/watch?v=ZwbPQUg8scc>(검색일: 2017년4월10일)].

는 것이다. 지역 언론을 통해 수원역 집결지는 사회적·정치적 쟁점으로 다시 주목받게 되었다.

지역 언론은 수원시 성매매방지 협의회 회의 개최, 수원시 민관합동 캠페인, 성매매방지 민관협의체 조직 구성 등의 활동 소식을 알리면서 수원시 지자체와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 시 정부에서는 언론을 통해 여론을 모아 적극적으로 집결지 문제를 해결하려는 의지가 엿보인다. 일부 신문기사에서도 과장된 수식어를 사용하여 관심 끌기를 통해 집결지 폐쇄에 대한 여론을 조성하려 한다.

5. 성매매 방지 거버넌스의 역동적 관계

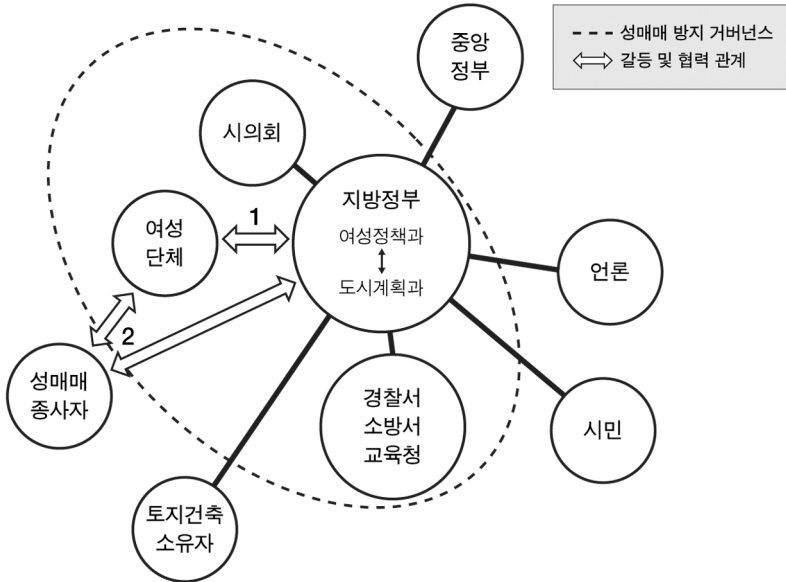
1) 거버넌스의 다층적 권력 관계 분석

지방정부와 지역 여성단체는 수원역 성매매 집결지 폐쇄에 대한 강한 의지를 보이고 있지만 확연한 입장 차이를 드러낸다. 그들은 각자 추구하는 사업 방식과 가치에 따라 공간 계획의 비전도 다르게 제시하고 있다.

수원시 정부는 ‘여성과 아동’의 ‘안전’이라는 가치¹⁸⁾를 염두에 두며 성매매 공간을 시민에게 돌려주는 것으로 표면적인 입장을 취한다. 시 정부는 현실적으로 집결지 부지를 매입하기 어렵기 때문에 민간 개발을 염두에 두고 있다. 한편 민간 개발이 이뤄진다면 여태까지 성매매를 통해 불법 이익을 누려온 건물 및 토지 소유자들에게 또다시 개발 이익을 돌려주는 꼴이 된다고 여성단체는 강력히 반발한다. 여성단체에서는 성매매 공간을 ‘여성 인권’을 위한 ‘기억의 공간 만들기’를 제

18) 이상준, “수원시, 성매매방지 민·관 합동 캠페인 펼쳐”[《수원화성신문》, 2013. 12.30, <http://www.esuwon.net/5223>(검색일: 2017년 6월 5일)].

〈그림 2〉 행위자 간 상호작용



안한다. 시 정부와 여성단체는 성매매 집결지 폐쇄라는 집합적 관심사를 갖고 있지만 접근하는 방식과 입장에는 다소 차이가 있음을 발견할 수 있다.

<그림 2>에서 점선 동그라미 안에 있는 행위자는 성매매 방지 거버넌스(시 정부, 시의회, 여성단체, 관련 당국(경찰서, 소방서, 교육청))를 의미한다. 그리고 중앙정부, 성매매 종사자, 토지 및 건물 소유주, 언론 등을 보여준다. 이 글에서는 불안정하고 동적인 거버넌스를 살피기 위해 (1) 기업가적 지방정부와 진보주의 여성단체, (2) 성매매 종사자와 성매매 방지 거버넌스의 지난한 갈등을 논의한다.

(1) 기업가적 지방정부와 진보주의 여성단체

수원시는 시민계 획단 원탁토론회(2015.10)에서 참여한 200여 명의 시

민에게 수원역 성매매 집결지의 정비 사업과 성매매 피해 여성의 자활 지원을 어떻게 할 것인지에 대한 논의를 진행하였다. 시민들은 “성매매 집결지 정비 사업은 어떻게 진행되어야 할까요?”라는 질문에 “주변 지역, 개발사업과 연계한 전면개발”(28%) 방식을 가장 많이 선택하였다. 사실상 이 설문지에는 한 질문에 아홉 가지 항목이 있을뿐더러 시민들이 쉽게 이해하기 어려운 언어로 쓰여 있었다. 수원시 정부는 ‘직접민주주의’를 실현하는 것처럼 보이는 시민 활동을 진행하고 있다.

시 정부는 정작 성매매 집결지의 토지·건물 소유주 혹은 업주를 강력히 규제하지도 합의를 끌어내지도 못하고 있다. 수원시 도시 상임기획단에서는 성매매 집결지의 토지 및 건물 소유주와 비공식 세미나를 개최하였다. 집결지 폐쇄를 위해 업종 전환을 유도하거나 정비 사업 방식에 대해 소유주와 논의하였다(도시계획부서 담당자 A). 그러나 현재 대상지의 토지는 감정가보다 높은 시세로 인해 시 정부에서 매입하기 어렵다는 판단을 하고 있다(여성 정책 부서 C).

오히려 시 정부에서는 집결지에 미치는 개발 압력을 이용해 정비 사업의 시기만을 조정하고 있는 것 같다. 수원역 성매매 집결지는 원도심에 위치하여 역세권 개발의 영향을 크게 받고 있다. 우선, 인근 군공항¹⁹⁾을 이전하는 논의가 한창 진행 중이다. 군공항이 이전되면, 원도심의 고도 제한이 풀려 용적률이 상향 조정될 것으로 보인다. 현재 원도심의 고도 제한은 지표면 45m로 14층 이내이다. 또한 집결지 인근 고등동 주거 환경 개선 사업이 진행 중인데 현재 공사 진행 중인 아파트가 완공되면 집결지 폐쇄에 더욱 압력을 가할 것이다. 전면에 드러나지 않았던 수원역 성매매 집결지는 수원시 역세권 개발 수요와 맞물려 있다. 현실적으로 “지역 공간은 정치적 포퓰리즘이 초래하는

19) 군공항(공군 제 10전투비행단 주둔)은 수원시 권선구 장지동 일대로 부지 6.3km²에 달한다. 수원시는 군공항은 1954년에 설치되었는데, 도심 팽창으로 이전을 추진하고 있다. 수원시 조직에서 ‘군공항이전과’가 신설되었다.

갖가지 폐해가 심각하게 시달리고 있는 형편”이고, “선거에서의 승리를 위해 지역 정치인들은 유권자의 눈을 만족시키는 개발주의적 성과에 몰입하는 경향”이 나타난다(전상인, 2017: 226~228).

수원시 여성단체(여성의 전화)는 전국에 산재해 있는 여성단체와 연대하며 세계 여성 폭력 추방 기간, ‘성매매방지법’ 시행 기념 등 시기마다 성매매 근절 캠페인을 진행하고 있다. ‘성매매방지법’ 12주년 기념행사²⁰⁾에서는 수원역 AK플라자 앞에 부스를 설치해 시민들에게 성매매 여성의 인권과 비범죄화, 수요 차단 등을 알리는 활동을 하였다(수원여성의전화, 2016). 평소 여성단체는 자발적인 아웃리치 활동과 시민을 대상으로 한 집결지 걷기, 젠더 폭력 근절 집회를 개최하며 지역사회에 성매매 이슈를 공론화하는 데 앞장서고 있다.

기본적으로 이 여성단체는 여성의 빈곤 문제로 인해 여성의 몸이 물신화되고 상품화되는 것을 비판하며, 성매매 피해 여성 지원과 함께 사회적 안전망의 필요성을 제기한다(여성단체 활동가 G). 여기서 ‘개발이익 환수’라는 쟁점은 지방정부와 여성단체 간의 가치와 입장의 차이, 체제 운용 방식에 대한 생각의 차이를 보여준다. 그럼에도 불구하고 시 정부와 여성단체는 긴밀히 협업하고 있다. 시 정부가 여성단체에 상담소 설치를 지원하고, 여성단체에서도 아웃리치 활동 및 상담 활동을 시 정부에 보고하는 형식을 취한다.

게다가 수원시의회 ‘성매매 집결지 정비 사업에 따른 성매매 피해 여성 자활 지원 방안 연구회’의 중추적 역할을 한 여성의원들은 지역 여성단체에서 활동하였거나 지역 여성단체와 활발히 연계하고 있다. 최근 여성단체의 기자회견에 참석한 수원시의회 여성의원들은 “시의회에서 성매매 집결지 피해 여성들에 대한 지원 조례를 발의할 계획”

20) 수원여성의전화. 성매매방지법 시행 12주년 기념 캠페인(2016.10.5, https://www.suwonhotline.or.kr:40014/index.php?_filter=search&mid=news&search_keyword=%EC%88%98%EC%9B%90%EC%97%AD&search_target=title_content&document_srl=5492(검색일: 2017년 6월 5일)).

이라고 밝혔다.²¹⁾ 이들 시의원은 여성주의적 관점을 정책에 반영할 개연성이 높은 것으로 평가된다(원숙연 외, 2006). 페모크라트(femocrats)²²⁾의 활동은 정책 영역에서 여성주의 가치를 실현할 수 있는 중요한 의미를 지닌다.

지방정부와 여성단체는 근본적인 시각 차이가 있음에도 불구하고 표면적으로 성매매 집결지 정비 사업에 동의하면서 한 배를 타게 되는 과정을 겪고 있다. 또한 진보적 여성주의가 기업가적 지방정부의 입장을 강화하는 것처럼 보일 수도 있는 역설적인 상황에 놓여있기에 수원시 성매매 방지 거버넌스는 동적이고 불안정한 특성을 지닌다.

(2) 성매매 종사자와 성매매 방지 거버넌스의 지난한 갈등

2017년 6월 수원역 인근 성매매 집결지로 들어가는 거리에는 집결지 폐쇄를 둘러싼 갈등이 표출된 현수막이 내걸렸다. 한터전국연합회(이하한터)로 대표되는 성매매 업주 및 종사자가 현수막을 통해 다음과 같이 입장을 전하였다.

김창춘이 우리 성노동자들의 인권침해 현장이라고? 수원시, 여성단체, 경찰서, 너희가 우리를 인권침해 하고 있다(한터전국연합/한터여성사자연맹).

또 다른 현수막에는 “6월 29일 성노동자의 날 12주년 기념 휴무 한터여성사자연맹”이라는 내용으로 6월 29일을 기념하며 집결지의 영업 휴무를 알렸다. 전국 성매매 종사자들은 2005년 6월 29일 (가칭)전국 성

21) 김경호, “수원 여성단체들, 수원역 성매매 집결지 즉각 폐쇄 촉구”[《중앙일보》, 2017.7.10, <http://news.joins.com/article/21744023>(검색일: 2017년 7월 10일)].

22) 페모크라트는 여성운동단체나 여성관련 사회운동의 배경을 가지고 있으면서 여성 관련 정부 부처에 진출한 인사를 지칭(Sawer, 1995; 원숙연·박진경, 2006 재인용)한다.

〈그림 3〉 성매매 집결지 내 현수막



자료: 필자 촬영(2017.6).

노동자 연대 한여연을 출범하고 이날을 성노동자의 날로 선포하였다.²³⁾ 한터는 성매매 집결지의 종사자들의 모임 혹은 조합이다. 이들은 ‘성매매방지법’의 폐지와 생존권 쟁취, 성노동자로서 권리를 추구하고 있다. 한편, 당시 수원시 경찰에서 CCTV를 설치하려고 하였지만 성매매 종사자들의 반발로 인해 철수되었다. 한터 홈페이지에는 “수원 CCTV에 대응하기 위한 간담회 및 긴급 모임”이라는 글을 게시하여 “성노동자의 단결과 투쟁”을 촉구하며²⁴⁾ 종사자들이 마스크를 쓰고 집결지 거리에 나와 있는 모습의 사진을 첨부하여 게시하였다.²⁵⁾ 이어서 CCTV 설치가 취소되었다는 소식을 전하며 여전히 집결지 폐쇄와 관련해 어려움에 대항하고 성노동자로서 권익을 주장하고 있다.

23) 이경하, “6월29일 ‘성노동자의 날’ 선포”[《복지연합신문》, 2005.6.30, <http://www.bokjinews.com/news/articleView.html?idxno=1089>(검색일: 2017년 6월 10일)].

24) “수원 CCTV를 대응하기 위한 간담회 및 긴급모임”[한터전국연합회, 2017.6.5, <http://hanteokang.cafe24.com/26035>(검색일: 2017년 6월 10일)].

25) “수원 집창촌 CCTV 설치 취소”[한터전국연합회, 2017.6.5, http://hanteokang.cafe24.com/index.php?mid=notice&document_srl=26040(검색일: 2017년 6월 10일)].

수원역 앞 집창촌에 수원시에서 CCTV를 설치하자 종사 여성들이 강력히 대응하기 위한 간담회(2017.6.2) 긴급 모임을 길거리에서 하고 있습니다. 전국에 성산업인 성노동자 여러분 우리는 이제 어떻게 살아야 할지 방법이 모연합니다. 전국의 성노동자 여러분 분열된 모습보다 단단한 단결된 모습으로 우리의 삶의 터전을 지켜나갑시다. 전국의 성노동자 여러분 투쟁할 수 있는 힘을 모아주십시오(한티여종사자연맹 수원지부 대표, 2017.6.5).

전국 성노동자 성산업인 여러분 금일 12시 10분 수원 집창촌 CCTV 설치가 취소되고 전신주까지 철수되었다는 소식을 접하였습니다. 매우 다행스러운 일이 아닐 수 없습니다. 앞으로도 어려운 일을 이렇게 하나하나 해결하며 우리의 권익을 되찾을 수 있도록 많은 도움 부탁드립니다(한티여종사자연맹 대표, 2017.6.5).

성매매 종사자들은 현수막과 집회, 온라인상에서 저항과 갈등을 표출하고, 성노동자로서 정체성을 드러내고 있다. 더욱이 지역민으로서 재개발 방식에 대해 반대하는 입장을 보여준다. 이 지역에서도 도시환경정비사업을 시행하기 위해 주민의 동의를 얻어 조합을 설립할 수도 있다. 그러나 이곳에서 성매매 종사자들은 법적 거주권을 갖고 있지 않으며, 단지 세입자로서 권리를 행사할 수도 있을 것이다. 일반적으로 주거지 재개발 갈등에서는 주민이 공간 계획을 위한 의사결정 과정에 공식적으로 목소리를 낼 수 있는 반면에, 성매매 종사자는 공간 계획을 위한 의사결정 과정에 주민으로서 공식적으로 참여할 수 있는 기회는 쉽게 주어지지 않는다(김성연·이영환, 2011; 홍인옥, 2004). 단지 성매매라는 특수한 경우이므로 이들은 성매매 피해자로서 제도적으로 보호받을 수 있다.

성매매 집결지가 재개발되면 종사자의 공동체가 사라져 비자발적 이동을 할 수밖에 없다(김경미, 2008). 더욱이 “주택재개발 사업에 있어

비자발적 이주를 경험하는 세입자들은 다양한 형태의 심리적 영향”을 받는다(권은선·김광중, 2011). 이와 마찬가지로 성매매 공간에서 살아가는 사람들도 저항과 비자발적 이주 과정을 통해 생계의 불안과 공동체 해체에 대한 스트레스를 떠안을 수 있다.

최근 수원역 성매매 집결지를 둘러싼 폐쇄 논의와 개발 압력으로 인해 성매매 종사자들은 연대하여 시 정부에 대해 강경한 태도를 보이고 있다. 수원시 여성 정책 부서에서도 성매매 집결지의 업주들과 연락이 가능하지만 집결지 업소 실태에 대해 정확히 파악하지 못하고 있다. 시 정부는 실태 조사를 직접 실시하려고 시도하였지만 종사자들이 거부하였기에 진행할 수 없었다(여성정책부서O). 심지어 그들은 아웃리치 활동을 통해 안면을 익힌 여성단체의 활동을 거부하기도 한다. 지역 여성단체는 여성주의 입장에도 불구하고 성매매 종사자들과 대립할 수밖에 없는 모순된 상황에 놓여 있다.

2) 도시정치에서 젠더 거버넌스

한국 사회에서 성매매는 묵인과 관리로 용인되었으나 최근 성매매 집결지 폐쇄에 관한 논쟁이 진행되면서 도시계획을 매개로 정책 영역에서 공론화되고 있다. 그러나 기존 연구에서는 성매매 공간을 둘러싸고 제도적 환경 및 역사적 배경, 성매매 종사자와 지역상인 등의 내부 행위자에 초점을 둘 뿐이었다. 이 연구에서는 지방정부와 여성단체 등의 외부 행위자에 주목하여 도시계획의 담론에서 젠더 이슈가 어떻게 재구성되는지 탐색한다. 특히 지방정부에서 형성한 성매매 방지 거버넌스에 주목하여 젠더 거버넌스라는 틀에서 성매매 공간을 둘러싼 다층적인 수준에서의 통치 방식과 사회적 참여 과정을 살핀다. 성매매 공간을 둘러싼 행위자 간 다층적 상호작용은 지역사회에서 정치적 쟁점으로 부각되고 있고, 사회적 권력 관계를 보여준다. 행위자 간 의사결정 과정과 공간 계획의 설계에 따라 공간의 형태와 정체성이 달라

질 수 있기 때문이다.

이 연구에서는 재개발 사업이라는 도시계획 수단을 통해 성매매 공간을 변형시키는 과정에서 나타난 행위자의 입장 차이와 그들의 갈등 관계에 주목한다. 일반적으로 주거·상업지역에 대한 도시환경정비사업 등의 도시재개발에서 나타난 갈등과 성매매 공간을 둘러싼 갈등은 다소 차이가 있다. 재개발 사업에서는 익히 잘 알려진 대로 토지 및 건물 소유주로 재개발에 동의하는 추진위원회·조합, 세입자나 재개발에 반대하는 비상대책위원회, 시행사·건설사, 지자체 등의 주체들에 의한 갈등 양상(홍인옥, 2004)이 드러난다. 한편 성매매 집결지 폐쇄 논쟁에서는 새로운 이해관계자들이 등장한다. 지역적 차원에서 성매매 방지 거버넌스라는 다층적 이해관계를 가진 집단이 나타난다. 이 거버넌스에는 지방정부와 여성단체가 주도적인 역할을 하고 있다. 거버넌스의 운용을 통해 성매매 공간에 대한 정책적 의사결정 과정에서는 보다 협력적 계획의 모습을 취하고 있다.

이 글에서는 성매매 공간을 둘러싼 의사결정 과정에 있어서 사회구조적으로 불평등한 젠더 관계가 변화하고 있지 않음을 지적한다. 여기서 젠더는 사회문화적으로 구성되는 것으로 이해한다. 그렇기에 이 연구에서 논의한 젠더 거버넌스는 정책의 의사결정 과정에서 단순히 여성의 경험과 관점을 반영하는 것이 아니라 차별적인 젠더 관계를 밝히고 극복하는 것이다. 성매매 공간에 대한 다양한 이해관계자들이 갈등을 표출하고 자기 목소리를 내고 있지만 소통 과정에 있어서는 수평적 관계이기보다 행위자의 권력 관계가 작동하게 된다. 그동안 정책 영역에서 배제되었던 성매매 종사자들이 갈등을 표출하고 시 정부 혹은 거버넌스와 협상을 시도하였지만 이 논쟁에서는 시민을 대표하는 시장의 권력 혹은 잠재적 개발 이익이 더욱 강하게 작동하고 있다. 시 정부는 성매매 집결지를 도시환경정비예정구역으로 지정하고 개발 행위에 대해 제한을 두고 있다. 더욱이 ‘2020 도시 기본 계획’에 포함하여 성매매 집결지의 정비 사업에 초점을 맞추고 있다. 시 정부가

조치한 일련의 정책들은 시장의 공약 사항이라는 미명하에 빠르게 주도되고 있다. 지자체의 정치적 목표는 유권자의 선택을 얻어 다선(多選)하는 것이기 때문에 ‘도구적 선택’이 필요(원숙연, 2011: 28~29)하기 때문이다.

현대 사회에서 국가의 위기와 사회적 변화와 복잡성의 증가 등으로 인해 대안적 전략으로서 거버넌스가 새로운 사회 문제의 해결책으로 제시될 수 있다. 공간 계획은 한 장소의 특정한 사회적 관계로부터 구축된 사회적 과정”이기 때문에 다양한 측면에서 대응할 수 있는 정부와 전문가, 이해관계자 간의 능동적 협력을 도모해야 한다(힐리, 2004: 128). 더불어 다양한 이해관계자들의 역동성과 그 이면을 파악할 필요가 있다.

6. 결론

이 연구는 젠더 거버넌스 관점에서 수원역 성매매 집결지를 둘러싼 지방자치단체, 여성단체, 종사자, 언론, 지역민 등 행위자들의 상호작용과 역동적 관계를 고찰하였다. 이를 통해 이 연구에서는 수원역 성매매 집결지 폐쇄를 둘러싸고 정비 사업의 적기(適期)와 타당한 방안을 모색하는 데 행위자 간 역동적 관계가 영향을 미친다고 주장한다. 또한 지역적 차원에서 성매매 공간이 어떠한 매개를 통해 관리되고 소거(掃去)되는지에 대한 정치적 과정을 탐색한다.

첫째, 지방정부와 여성단체 간 근본적인 시각 차이가 있음에도 불구하고 표면적으로 성매매 집결지 정비 사업에 동의하면서 한 배를 타게 되는 과정을 겪고 있다. 시 정부는 ‘여성’, ‘안전’, ‘원도심 재생’, ‘역세권 개발’, ‘공익·공공성’, ‘시민참여 계획’ 등의 담론을 토대로 도시 관리 측면에서 성매매 공간을 없애야 할 목표를 갖고 있다. 그에 반해 주류 여성주의에서는 ‘여성 인권’, ‘성매매 비범죄화’를 주장하며

인권적 차원에서 이를 접근한다. 따라서 진보적 여성주의가 기업가적 지방정부의 입장을 강화하는 것처럼 보일 수도 있는 역설적인 상황에 놓여있기에 수원시 성매매 방지 거버넌스는 동적이고 불안정한 특성을 지닌다.

둘째, 여성 인권 향상과 성매매 근절이라는 여성주의 담론과 도시재생 및 시민 참여 계획이라는 도시계획 담론이 맞물리면서 성매매 집결지 폐쇄의 당위성을 만들어가고 있다. 수원역 성매매 공간에는 원도심의 재활성화와 역세권 개발 사업 등의 잠재적 개발 이익과 지자체장의 권한이 비교적 큰 영향을 미치고 있다. 더불어 지역 언론도 시정부와 같은 논리로 여론을 형성하여 성매매 집결지 폐쇄에 대한 사회적 분위기를 형성하는 데 일조한다.

셋째, 이 연구는 수원시 성매매 방지 거버넌스와 성매매 종사자의 지난한 갈등 관계를 보여준다. 성매매 종사자들은 현수막과 집회, 온라인상에서 저항과 갈등을 표출하고, 성노동자로서 정체성을 드러내고 있다. 더욱이 지역민으로서 재개발 방식에 대해 반대하는 입장을 나타낸다. 하지만 그들의 저항은 성매매 집결지 폐쇄를 둘러싼 정치적 과정에 주요한 행위자임에도 불구하고, 소모적인 논란거리로만 치부된다. 그리고 지역 여성단체는 여성주의 입장을 취하면서도 성매매 종사자들과 대립할 수밖에 없는 모순된 상황에 놓여 있다.

지방자치의 발전 속에서 지방정부와 시민사회 간의 협치를 통해 도시정치가 진전되고 있다. 여기서 살펴본 도시 성매매 공간은 젠더 이슈로서 이미 사회적 권력 관계를 함축하고 있으며, 정치적 과정에 주요한 쟁점이 나타나는 곳이다. 또한 이 공간은 제도적으로 합법/불법, 공식/비공식의 경계를 넘나드는 곳이다. 이 연구는 성매매 공간을 둘러싼 거버넌스에 주목하여 그들의 의사결정 과정과 공간 계획의 설계에 따라 공간의 형태와 정체성만 달라지고 사회 구조적으로 불평등한 젠더 관계는 변화시키지 못하는 것을 지적한다. 따라서 지방정부가 성매매 공간의 변형만을 목적에 두는 것이 아닌 다양한 이해관계자가

참여할 수 있도록 근본적으로 협력적 도시계획 과정을 수행할 수 있는 제반의 장치를 마련해야 한다.

원고접수일: 2018년 2월 28일

심사완료일: 2018년 3월 14일

게재확정일: 2018년 3월 21일

최종원고접수일: 2018년 3월 21일

❖ Abstract

Conflict and Cooperation among Actors
over the Closure of Red-Light District in Suwon City

Choi, Heejin

This study attempts to understand the mechanism behind social conflicts surrounding the closure of red-light district. Based on archival analyses, interviews, and site visits, It focuses on actor's decision-making process surrounding the prostitution space in Suwon City with the discussion of gender governance. and It examines the multi-level power relations among the local government and women's organization, sex workers, media, police and so on. Local government has established governance for preventing prostitution since enacting the special law on sex trade and trafficking. The governance has discussed ways to demolish it by means of urban regeneration project and helping the women to escape from. Because of the paradoxical situation in which progressive feminism may seem to strengthen the position of entrepreneurial local government, the governance is dynamic and unstable. Local women's organization is also in a contradictory situation that confronts the sex workers. This study reveals that cooperation and conflict relationships among them have impacts on making decision to find the right time and the reasonable strategy regarding the closure. Therefore, it is necessary to provide various devices that can fundamentally collaborative planning process so that various stakeholders can participate.

Keywords: Prostitution Space, Red-Light District, Gender, Governance, Collaborative Planning, Urban Politics, Suwon City

참고문헌

- 김경미. 2008. 「집창촌 폐쇄와 재개발의 문제점」. 《여/성이론》, 제18호, 79~98쪽.
- 김백영. 2014. 「근대 식민도시 수원의 형성과 성격」. 『수원시사 제2권 도시공간과 도시구조』. 수원시사편찬위원회.
- 김태령. 2008. 「지구화 시대의 성매매와 한국의 성매매방지법」. 《경제와사회》, 제79호, 254~273쪽.
- 김운희. 2006. 「인천 송의동 성매매 집결지에 대한 연구: 성매매방지법과 시범사업에 의한 변화를 중심으로」. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김성연·이영환. 2011. 「주택재개발사업의 갈등원인 및 갈등관리 방안」. 《국토계획》, 제46권 7호, 21~35쪽.
- 김재민. 2016. 「젠더-거버넌스 관점에서 본 서울여성가족거버넌스의 한계와 가능성」. 《이화젠더법학》, 제8권 2호, 145~191쪽.
- 김주희. 2015. 「한국 성매매 산업 내 ‘부채 관계’의 정치경제학」. 《한국여성학》, 제31권 4호, 217~252쪽.
- _____. 2016. 「여성 ‘몸-증권화’를 통한 한국 성산업의 정치경제적 전환에 대한 연구」. 《경제와사회》, 제111호, 142~173쪽.
- 김현미. 2014. 「젠더와 사회구조」. (사)한국여성연구소 엮음. 『젠더와 사회』. 파주: 동녘.
- 김희식. 2012. 「동소문 밖의 사람들: 미아리일대의 역사·공간·삶」. 《로컬리티 인문학》, 제6호, 91~130쪽.
- _____. 2016. 「매춘공간의 포함과 배제 공간정책의 영향을 중심으로(1876~2010)」. 서울시립대학교 도시사회학과 박사학위논문.
- 권은선·김광중. 2011. 「주택재개발에 따른 비자발적 주거이동이 세입자에게 미치는 심리적 영향」. 《서울도시연구》, 제12권 2호, 41~60쪽.
- 박정미. 2011. 「한국 성매매정책에 관한 연구: ‘목인-관리체제’의 변동과 성판매여성의 역사적 구성, 1945~2005년」. 서울대학교 사회학 박사학위논문.
- 벵카테시, 수디르(Sudhir Venkatesh). 2014. 『플로팅 시티』. 문희경 옮김. 서울: 어크로스[2013. *Floating city: a rogue sociologist lost and found in New York's underground economy*, London: Penguin Press].
- 서우석 외. 2016. 「도시 성매매 공간의 사회적 생산과 구성」. 《서울도시연구》, 제17권 3호, 117~142쪽.
- 손정목. 2003. 「도시 50년사 11, 나비작전-중삼 소탕기」. 《도시문제》, 제38권 410호, 77~89쪽.
- 수원시. 2012. 「2020 수원시 도시·주거환경정비기본계획」.
- _____. 2014. 「2030 수원시 도시·주거환경정비기본계획」.

- _____. 2015. 『수원역 성매매 집결지 폐쇄 추진 보고서』.
- 수원시 고시 제2017-123호. 2017.5.4. 『2020 수원시 도시·주거환경정비기본계획』, 변경 고시.
- 수원시 고시 제2017-150호. 2017. 『수원역 성매매 집결지에 대한 개발 제한에 관한 고시』.
- 수원시의회. 2016. 『수원시 성매매 집결지 정비 사업에 따른 성매매 피해여성 자활지원 방안 연구』.
- 수원시사편찬위원회. 2014. 『수원시사 제4권 수원의 정치 변동과 지방자치』. 수원시사편찬위원회.
- 신상숙. 2011. 『신자유주의 시대의 젠더-거버넌스: 국가기구의 제도적 선택성과 여성 운동』. 《페미니즘 연구》, 제11권 2호, 153~197쪽.
- 안태윤·정형옥·정혜원·정요한. 2016. 『젠더거버넌스 활성화를 위한 사례연구』. 수원: 경기도가족여성연구원.
- 양혜림. 2003. 『푸코의 남성주체에 관한 몸과 성의 담론』. 《범한철학》, 제31권, 149~177쪽.
- 오김숙이. 2008. 『집착촌 여성들의 하위문화는 존재하는가』. 《여/성이론》, 제18호, 60~78쪽.
- 오유석. 2009. 『동대문 밖 유곽·청량리 588' 공간 구성의 역사와 변화』. 《서울학연구》, 제36권, 101~135쪽.
- 원숙연·박진경. 2006. 『젠더-거버넌스의 가능성 탐색』. 《한국여성학》, 제22권 4호, 85~124쪽.
- 원숙연. 2011. 『젠더-거버넌스? ‘젠더’-거버넌스?: 서울시의 ‘여성이 행복한 도시 프로젝트’에 대한 비판적 분석』. 《여성학 논집》, 제28권 2호, 3~36쪽.
- 이나영. 2007. 『기지촌의 공고화 과정에 관한 연구(1950~60)』. 《한국여성학》, 제23권 4호, 5~48쪽.
- _____. 2009. 『여성주의 ‘성노동’ 논의에 대한 재고』. 《경제와사회》, 제84호, 132~157쪽.
- 이명석. 2002. 『거버넌스의 개념화』. 《한국행정정보》, 제36권 4호, 321~338쪽.
- 이희영. 2014. 『생활세계로서의 용산』. 《한국사회학》, 제48권 1호, 265~297쪽.
- 전상인. 2017. 『공간으로 세상읽기-집·터·길의 인문사회학』. 서울: 세창출판사.
- 정혜원. 2016. 『성매매의 특성과 과제: 성매매의 오해와 위험성을 넘어서』. 수원: 경기도가족여성연구원.
- 조 은. 1996. 『절반의 경험 절반의 목소리』. 서울: 미래미디어.
- 진양교. 1998. 『청량리의 공간과 일상 일과, 시장 그리고 유곽』. 서울시립대학교 서울학연구소.
- 최성욱. 2004. 『거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구경

- 향분석, 《정부학연구》, 제10권 1호, 239~261쪽.
- 최희진. 2017. 「수원역 성매매 집결지 폐쇄를 둘러싼 주요 행위자의 사회적 관계 분석: 젠더 거버넌스 관점에서」. 서울대학교 도시계획학 석사학위논문.
- 피에르(Jon Pierre)·피터스(Guy Peters). 2003. 『거버넌스, 정치 그리고 국가』. 정용덕 역음. 서울: 범문사[2000. *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martin's Press].
- 한국여성정책연구원. 2014. 「성매매특별법 10주년 성과와 과제」. 한국여성인권진흥원.
- 홍성철. 2007. 『유곽의 역사』. 서울: 페이퍼로드.
- 힐리, 팻치(Patsy Healey). 2004. 『협력적 계획』. 권원용·서순탁 옮김. 퍼주: 한울[1997. *Collaborative Planning*, London: Palgrave].
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications Ltd.
- _____. 1999, "Social-Political Governance: Overview, reflections and design. Public Management." *An International Journal of Research and Theory*, 1(1), pp. 67~92.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, 44(4), pp. 652~667.
- _____. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- _____. 2000. "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the Eric's Whitehall Programme." *Public Administration*, 78(2), pp. 345~363.
- Sawer, M. 1995. "Femocrats in Glass Towers? The Office of the Status of Women in Australia." in Stetson, D. and Mazur, A.(eds.), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks: Sage.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as theory: five propositions." *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17~28.