

지방 도시의 퀴어 축제를 통해 형성된 다양성 레짐 대구, 제주, 부산을 사례로* **

Urban diversity regime in queer festivals of non-capital cities:
a case study of Dague, Jeju and Busan

홍예륜***

본 연구는 ‘도시 다양성 레짐(urban diversity regime)’ 개념을 토대로 한국 지방 도시의 퀴어 축제가 개최되는 과정을 행위자 간의 관계를 중심으로 분석한다. 연구를 위해 수행한 현장조사, 심층 및 비공식 인터뷰, 문헌조사를 기반으로 본 연구는 대구, 제주, 부산 세 도시의 사례를 통해 다음과 같은 결과를 도출했다. 첫째, 지방 도시의 퀴어 축제는 지역 내부의 인적 자원 발굴 및 결합, 기존 시민 사회에 대한 연대 표현을 통해 정치적 의제로 성장한다. 지방 도시에서는 성소수자에 대한 논의가 전무하거나 부족했기 때문에, 축제 조직위는 정부 행위자와 대면하기에 앞서 퀴어 축제에 대한 공감을 지역 시민 사회 내부에서 결집시킨다. 둘째, 퀴어 축제는 다양성을 기치로 한 도시의 정치적 프로젝트가 되어 비정부 행위자와 정부 행위자의 협력을 요구하며, 협력 관계의 핵심에는 ‘합법적인 퀴어 축제’를 위한 ‘공공공간 사용권 획득’이 있다. 도시 정부와 경찰은 퀴어 축제에 필수적인 공간

* 이 논문은 저자의 석사학위논문 「지방도시의 퀴어축제를 통해 형성된 다양성 레짐: 대구, 제주, 부산을 사례로」(서울대학교, 2019년 2월)와 2019년 한국공간환경학회 춘계학술대회(2019년 6월 15일)에서 발표한 동명의 원고를 요약, 수정 및 보완한 것이다. 논문의 심사과정에서 비판과 조언을 해주신 세 분의 심사위원들께 감사드린다.

** 이 논문은 2017년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2017S1A3A2066514).

*** 서울대학교아시아도시사회센터(CAUS) 연구보조원 국토문제연구소(Institute for Korean Regional Studies) 연구원(ruilun0104@gmail.com)

사용을 허가할 권한을 배타적으로 소유하고 있기 때문에, 비정부 행위자들은 도시 정부와 경찰을 퀴어 축제 개최라는 프로젝트에 개입하도록 만든다. 본 연구는 2010년대 후반 급속히 확산 및 성장하고 있는 지방 도시의 퀴어 축제를 사례로, 레짐 이론의 분석 대상을 소수자의 정치 참여, 정체성의 정치로 확장하고 퀴어 축제의 지방화를 가능하게 한 구체적인 권력을 탐구했다는 것에서 함의를 가진다.

주요어: 레짐 이론, 다양성, 퀴어 축제, 성소수자, 지방 도시

1. 서론

본 연구는 ‘도시 다양성 레짐(urban diversity regime)’ 개념을 기반으로 한국의 지방도시에서 확산되고 있는 퀴어¹⁾ 축제(queer festival)²⁾를 주요 행위자 간의 관계와 동학(dynamics)을 중심으로 분석한다. 도시 다양성 레짐은 다양성이라는 가치가 특정 이벤트나 정책으로 구현되는 데 있어 만들어지는 정부 행위자와 비정부 행위자 간의 협력을 의미한다. 다양성에 대한 존중은 성별, 인종, 출신국가 및 지역, 언어, 종교, 계급, 성지향성, 장애 등과 같은 요인에 의해 배제되거나 차별받지 않고, 이질적인 사회적 배경과 정체성을 가진 구성원들을 포용하는 것을 의미한다. 지방 도시의 퀴어 축제는 해당 도시에서 개최되는 소수자 인권·다

1) 퀴어(queer)는 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더 외에도 다양한 성적 지향과 성 정체성을 가지고 있는 성소수자 전반을 포괄하기 위해 사용되는 우산 용어(umbrella term)이다. Jagose(1996)는 ‘퀴어한 몸(queer body)’을 성(sex), 젠더, 욕망 사이의 불일치라 정의하고 있다. 본 논문에서는 용어가 가지고 있는 포괄성을 고려해 성소수자 또는 퀴어라는 용어를 사용한다.

2) 퀴어 축제(queer festival)는 스톤월 항쟁(Stonewall riots, 1969)을 기념해 성소수자에 대한 권리 증진을 행사로 자긍심의 행진(pride parade/march), 무지개 행진(rainbow march), 핑크닷(pink dot) 등 도시 또는 국가 별로 다양한 명칭을 가지고 있다. 본 고에서는 이러한 행사를 지칭하는 보통명사로서 ‘퀴어 축제’라는 명칭을 사용한다.

양성 영역에서 가장 규모와 화제성이 큰 행사이자 집회로, 성소수자를 중심으로 다양성이라는 가치가 치열하게 경합하는 장이다. 본 연구는 참여 관찰, 인터뷰, 문헌 자료 분석을 기반으로 세 지방 도시의 퀴어 축제를 개최하는 과정에서 나타난 공공 영역과 시민사회 간의 갈등 조정과 협력을 ‘도시 다양성 레짐’의 관점에서 고찰하고자 한다.

본 연구에서는 지방 도시의 퀴어 축제를 분석하는 데에 있어 ‘도시 다양성 레짐(urban diversity regime)’이라는 개념을 제시한다. 도시 다양성 레짐은 도시 정책 결정 과정에서 정부와 비정부 영역 간의 권력 관계와 협력을 분석하는 도시 레짐 이론(urban regime theory)(Stone, 1989; Mossberger and Stoker, 2001)에 기반을 둔 분석틀로, 소수자 포용 정책을 두고 형성되는 시민사회와 공공영역 간의 연합을 설명한다. 퀴어 축제는 대중의 이목을 끌어 모으는 흥겨운 이벤트인 동시에 성소수자 운동의 가장 가시적인 형태로, 특정 도시에서 축제를 개최하는 일은 사회적으로 낙인찍힌 소수 집단에 대한 지역 사회의 인식 변화를 직접 요구하는 정치적 프로젝트가 된다. 퀴어 축제는 다양한 성격과 정치적 입장, 권한, 자원을 가진 행위자들 간의 사회적 관계에 의해 만들어지는 산물이다. 이들 행위자는 축제 개최 과정에 정치적 또는 행정적 이유로 동원되거나 결합한다.

지방 도시에서 퀴어 축제가 개최될 수 있었던 구조를 파악하기 위해서는 성소수자 인권이 새로이 부상한 정치적 안건으로 자리 잡는 과정과 지역의 성소수자 당사자, 시민사회, 도시 정부, 반대 집회자와 같은 행위자 간의 역학에 주목할 필요가 있다. 대구, 제주, 부산이 공통적으로 가진 연구 사례로서의 특징. 사회운동의 지역화 또는 지방화 경향은 지역의 특수한 갈등구조와 사회구조에 대한 심층적인 이해를 요구한다(정현주, 2006). 이에 도시 다양성 레짐은 소수자 운동이 축제의 형태로 표출되는 것을 가능하게 하는 자원과 행위자, 그리고 이들 간의 관계를 포착한다. 이를 통해 레짐 접근은 지역의 소수자 운동과 도시 행정상의 소수자 정책 사이의 분절을 연결하는 데에도 유용한 분

석들이 될 수 있다.

본 연구는 지방도시의 성소수자 담론의 부재와 부족한 사회 운동의 재원에도 불구하고 퀴어 축제를 개최하며, 더 많은 지방도시로 퀴어 축제가 확산되고 있는 현상에 주목한다. 먼저 본 연구는 서울과 비교해 지방 도시의 퀴어 축제가 갖는 의미와 역할, 위치를 규명하고자 한다. 상대적으로 성소수자에 대한 논의가 부족했던 지방 도시에서 퀴어 축제로 대표되는 성소수자 의제가 정치적 의제로 성장하는 과정을 분석한다. 두 번째로 본 연구는 지방 도시의 퀴어 축제를 만들기 위해 어떤 행위자들이 결합하며, 행위자 간의 관계에서 나타나는 경합과 갈등조정, 협력에 집중한다. 이는 지방 도시에서 정치적인 인간으로 성장한 성소수자 인권과 이를 대표하는 퀴어 축제가 구체적으로 어떤 행위자들의 실천에 의해 실행에 옮겨지는지 보기 위함이다. 이에 본 연구는 퀴어 축제 개최 과정에 개입하는 개별 행위자들이 가지고 있는 권력과 자원, 이를 활용한 행위자들 간의 협상에 주목해, 축제를 성사시키기 위한 일련의 절차에서 형성되는 시민사회와 공공의 관계를 레짐 접근으로 포착하고자 한다.

본 연구의 흐름은 다음과 같다. 제2절에서는 퀴어 축제에 대해 지리학적 관점에서 이루어진 선행연구와 레짐 이론을 검토한다. 이에 더해 지방 도시 퀴어 축제의 개최 과정에서 나타나는 행위자 간의 관계에 대한 분석틀로서 도시 다양성 레짐을 제안한다. 제3절에서는 연구 방법과 연구 사례 지역이 되는 세 도시의 퀴어 축제, 지방 도시에 대해 소개한다. 제4절은 퀴어 축제로 대표되는 퀴어 정치(queer politics)에 대한 욕구의 세력화와 퀴어 축제의 정치적 의제화 과정을 지방 도시의 지역적 특성 속에서 분석한다. 제5절은 퀴어 축제를 실제로 구현하는 과정에서 공공공간에 대한 합법적인 사용권 획득을 중심으로 형성되는 정부 행위자와 비정부 행위자 사이의 관계를 레짐 개념을 통해 접근한다. 마지막으로 제6절에서는 본 연구의 결과와 함의를 서술한다.

2. 문헌연구

1) 퀴어 축제에 대한 지리학적 연구

퀴어 축제는 도시 공간에서 조직되는 소수자 운동으로서의 성격(Waitt and Stapel, 2011; Eleftheriadis, 2015; Ammaturo, 2016)에 초점을 맞추거나, 축제로서 공간적 표현 방식에 집중해(Brickell, 2000; Brown, 2007; Johnston and Waitt, 2015) 지리학적 맥락에서 다뤄져 왔다. 성소수자는 도시의 익명성을 활용하기 위해 ‘시골(Brown, 2012)’, 또는 ‘집(Annes and Redlin, 2012)’을 떠나 도시에 모여, 성소수자 인구를 흡수하는 도시는 운동의 공간적 기반이 된다(DeLeon and Naff, 2004; Browne, 2007). Aldrich(2004)는 퀴어 축제를 비롯한 성소수자들의 집단적 움직임을 ‘도시적 사건(urban occasion)’이라고 평가했다. 도시 지역의 성소수자들은 도시의 성소수자 인구를 기반으로 한 지역적 네트워크를 활용하여 성소수자 인권을 위한 사회 운동을 조직하며(Eleftheriadis, 2015), 성소수자 운동의 한 형태인 퀴어 축제 역시 도시를 배경으로 조직된다. Ammaturo(2016)는 퀴어 축제를 정치적인 주장이자 인권을 위한 공간적, 사회적 표현이라고 평가했다. 퀴어 축제는 성소수자와 비성소수자의 차이를 강조하는 동시에 그들의 정체성 및 지향성을 수용할 것을 요구한다(Ammaturo, 2016). 정치적 요구의 방식은 집단적인 시위, 저항 및 위반으로 나타나며(Markwell and Waitt, 2009; Sharpe, 2008), 이러한 운동 방식은 보수적인 지역 사회를 도발한다(Waitt and Stapel, 2011; Jayne, 2012).

한편, 퀴어 축제는 소수자의 권리를 위한 사회 운동인 동시에 문화 행사인 축제로서의 성격을 가지고 있다(Brickell, 2000; Brown, 2007; Markwell and Waitt, 2009; Wright, 2009). 사회 운동의 수단으로서 축제가 가지는 효과는 두 가지 측면에서 나타난다. 첫 번째로, 축제를 통해 도심의 공공공간에 직접 침투하는 퀴어 축제는 적극적으로 공적 공간과 사적 공간 사이의 영역적 경계를 교란한다(Brickell, 2000). 성소수자에 대한 낙인과

부정적 인식이 팽배한 사회에서 비규범적인 섹슈얼리티(sexuality)와 그 실천은 사적 영역에서만 허용되나(Browne, 2007), 퀴어 축제는 비규범성을 공적인 영역에서 전시한다(Marwell and Waitt, 2009). 이는 퀴어 축제가 도시에서 가장 상징적인 공간에서 개최되어야만 하는 이유이자, ‘반퀴어 집단’이 퀴어 축제를 저지하는 주된 이유가 된다(정희성, 2018). 축제의 공간은 기존의 사회적 관계를 일시적으로 정지시키고 시스젠더, 이성애 중심으로 확립된 사회 규범에 도전하는 ‘유희적 실천(playful practices)’을 통해 도시의 포용 정책에 변화의 가능성을 제시한다(Marwell and Waitt, 2009; Johnston and Waitt, 2015).

두 번째로, 퀴어 축제는 그 목적이 축제의 형식을 통해 성소수자의 존재를 대중에게 드러내어 알리고, 가시화를 통해 이들의 존재와 사회적 권리를 사회로부터 인정받는 것인 만큼(Brickell, 2000), 축제의 형식을 통해 비성소수자 집단과 직접 대면하며 강한 사회적 파급력을 노린다(Bruce, 2013; Johnston and Waitt, 2015). 축제가 가진 유희성과 이로 인한 낮은 진입 장벽은 평소 사회적 관계에 의해 공간을 점유할 권리로부터 배제되었던 이들을 즉흥적이고 개방적인 방식으로 참여시키기(한윤애, 2015) 때문에, 전통적인 집회 방식에 비해 큰 포용력을 가지고 있다. 퀴어 축제는 유희적이고 창조적인 방식으로 참가자들이 자긍심, 불평등, 정의와 같은 감정 및 가치와 마주하도록 만든다(Johnston and Waitt, 2015). 이는 ‘정치적 파티(parties with politics)(Olson, 2017)’라는 표현에서도 드러난다. Markwell과 Waitt(2009)의 연구는 퀴어 축제의 ‘유희적 실천(playful practices)’이 도시를 ‘재미있고 섹시하게 만드는’ 관광 자원으로 활용될 수 있다고 평했다.

한국의 퀴어 축제 역시 성소수자 인권 운동의 일환이자 유희적 행사로, 공공 공간과 사적 공간 사이의 경계를 허물며, 도시에서 가장 상징적이고 봄비는 장소에서 성소수자들은 일시적으로 자신들의 비규범성을 전시한다. 불구하고 한국에서 성소수자와 공간 간의 관계나(김주락, 2015), 성소수자 운동을 공간의 관점에서 바라본 연구는 많이 이

루어지지 않음이 지적되었다(김현철, 2015a; 2015b). 한국의 퀴어 축제와 공간 간의 상관관계를 직접 다룬 연구는 김현철(2015)의 연구와 정희성(2018)의 연구가 있다. 김현철(2015a)은 2014년 서울과 대구의 퀴어 축제를 사례로 공공공간에 대한 퀴어의 ‘퍼레이딩(parading)’ 행위와 이에 대한 반대 집회의 저지 행위 간의 경합을 통해 구성되는 일련의 영역화 과정을 분석했다. 정희성(2018)의 연구는 퀴어 축제와 반대 세력, 공공기관을 세 축으로 설정하고, 이들 간의 경합과 중재를 통해 관계적으로 구현되는 축제 공간을 ‘역설적 공간’으로 규명했다.

2) 도시 다양성 레짐(urban diversity regime)

본 연구는 퀴어 축제를 성사시키기 위해 형성되는 행위자 간의 역동적인 경합과 갈등 조정, 협력의 관계를 분석하기 위해 ‘도시 다양성 레짐’ 개념을 제시한다. ‘도시 다양성 레짐’은 Stone(1989; 1993)의 도시 레짐 이론(urban regime theory)에 기반을 두어 다양성, 즉 사회적 소수자 집단의 인정과 권리 증진에 목표를 두고 있는 정책 결정 과정을 설명한다. 레짐은 도시의 정책 입안 및 실행 과정에 영향을 미치는 다양한 속성의 행위자와 이들이 보유하고나 동원하는 권력 및 자원이 만들어내는 동학을 설명하는 이론으로, 정부 행위자와 비정부 행위자 간의 파트너십에 방점을 두고 있다(Stone, 1989; 1993; Mossberger and Stoker, 2001). 특정 도시에서 레짐이 형성되기 위해서는 다수의 이질적인 행위자들이 공동의 안건을 가지는 것이 필요조건이 된다(Mossberger and Stoker, 2001; Stone, 2004). Stone(2015)은 복수의 인과관계, 자원이 집중되는 장소, 연합결성의 필요성과 의도, 연합을 구성하는 공통 안건이 레짐의 구성 요소라고 보았다.

지방 도시의 퀴어 축제를 분석함에 있어 레짐 이론은 다음 두 가지 면에서 유용성을 가지고 있다. 첫째, 레짐 이론은 비정부 행위자들에게 도시 통치에 능동적인 영향력을 미칠 수 있는 힘을 부여한다.

Stone(1989; 1993)의 연구는 행위자들이 보유한 권력의 성격을 통제하거나 저항하는 방식으로 힘을 직접 행사하는 것(power over)이 아니라, 목표를 향해 행동할 수 있는 힘(power to)을 모으고 결합하는 것으로 설정한다. 레짐 분석은 권력이 파편화된 형태로 존재한다고 간주하며, 레짐을 지역 정부와 비정부 영역의 행위자들이 각자 소유하고 있는 통치 능력(capacity)을 조합해 만드는 집합적 통치 방식으로 설정한다(Mossberger and Stoker, 2001). 쿼어 축제는 지방 정부와 운동 진영의 파트너십(Markwell and Waitt, 2009)이 만들어내는 결과물로, 소수자 집단에 대한 지역 사회의 감정적·제도적 인정을 궁극적인 목표로 두고 형성되는 자원과 권력의 집합이다.

둘째, 레짐 이론은 지역의 새로운 안전과 행위자 간 동학에서 나타나는 변화에 유연하게 대처한다(Pierre, 2014). 레짐 개념의 ‘연성(softness)(Bailey, 1999)’은 다양한 사례들을 설명하는 데 이점을 가지고 있다. 레짐의 분석 대상은 경제적, 개발 안전에 국한되지 않으며(Stone, 2004), 쿼어 축제와 같이 신진 정치 세력에 의해 제기된 정치적 안전 역시 정부-비정부 파트너십, 공동의 안전, 지속적 관계 등과 같은 필요조건(Mossberger and Stoker, 2001)을 충족한다면 레짐 개념으로 접근할 수 있다. 또한 쿼어 축제에서 나타나는 정부 행위자와 비정부 행위자 간의 결합 및 갈등 조정에서 볼 수 있듯, 레짐을 구성하는 관계는 개별 행위자의 의도와 실천에 따라 가변성과 역동성을 지니게 된다. ‘의도적인 파트너십(Stone, 1989)’인 레짐은 행위자 간 이해관계가 수렴하지 않는 경우 형성이 수월하지 않을 수 있으나, 현대 사회가 갖고 있는 불안정성은 행위자들이 위협과 갈등을 관리하는 전략을 사용함으로써 레짐의 역동성을 증대시킨다. Stone(2015)은 레짐을 비롯한 도시의 정치적 질서는 ‘안정적인 배열(arrangement)’이라기보다는 도시에 존재하는 여러 관계에 따라 ‘진화하는 클러스터(cluster)’라고 보았다. 이와 같은 레짐의 속성은 비정부 행위자가 정부 행위자와의 갈등을 관리하고 의도한 바를 유도해내는 쿼어 축제의 동학을 설명한다.

레짐 이론은 인종(Whelan et al., 1994), 성소수자(Bailey, 1999), 이주자(Good, 2005; Poppelaars, 2007)와 같은 사회적 소수자 집단의 정책적 요구와 도시 정부의 대응으로 인해 형성되기도 한다. 인종과 계급(Stone, 1989)과 같이 복수의 사회적 배경 혹은 정체성이 교차하는 지점 역시 사회경제적 맥락을 만들어낼 수 있다. 소수자를 인정하고 차별을 배제하는 ‘다양성’이 레짐 형성의 안건이 되는 이유에 대해 Monro(2005)는 주변화된(marginalized) 집단의 요구를 반영하는 정도가 정부와 시민 사회 간의 신뢰 관계를 결정하기 때문에 장기적으로 안정적인 도시 통치를 유지하기 위해 필요하기 때문이라고 보았다. 시민 사회는 개별 시민을 네트워킹하고 집단적인 영향력 구성해 통치 연합에 참가한다(Bertuzzi, 2017; Stone, 2004). 소수자 집단은 특정 지역에 엔클레이브(enclave)를 만들거나(Bailey, 1999), 전체 도시 인구 중 높은 비율을 차지하는 인구집단으로 성장하면서(Good, 2005) 정치적 영향력을 키운다. 이러한 인구지리학적 요인은 대의민주주의에 기반을 둔 지방 선거에서의 투표(Whelan et al., 1994; Bailey, 1999), 통치에 있어 중요한 정보 전달(Poppelaars, 2007)과 같은 수단을 이용해 도시 정부가 소수자 집단에게 의사결정 과정에서 협력하거나 협력을 요구하도록 만든다. 앞선 사례들과 비교해 한국, 특히 지방 도시에는 성소수자가 일정한 거주지 기반의 공동체를 이루거나 선거에서 유의미한 득표율을 결정할 정도의 인구 집단이 아니기 때문에, 집회 같은 보다 직접적이고 가시적인 방식으로 정치에 참여한다.

레짐 이론은 정부가 배타적으로 소유한 자원인 법과 제도에 기반한 공권력에 주목한다. 정부의 주요 권력 행사 방식은 공공질서 유지를 위해 대중을 통제하는 것이다(Mossberger and Stoker, 2001; Stone, 1993). 법과 질서, 제도는 대중 통제를 위한 권력의 행사를 뒷받침하며, 정부는 합법성/불법성을 판단하고 질서 유지에 어긋나는 것에 대해 파괴적인 공권력을 행사할 수 있는 권한을 배타적이고 독점적으로 소유하고 있다. 사회적 소수자는 그 위치성으로 인해 강한 보호를 필요로 하는데, 특히 성소수자와 같이 낙인 찍혀 있고 비교적 가시적인 소수자 집단은

잠재적인 공격의 위협을 받는다(Keck, 2009). 정부 행위자는 소수자 집단에 대해 사회복지적 지원(Poppelaars, 2007), 차별적인 보호(Weinstein and Ren, 2009)를 하거나 이들의 집단행동을 불법화해 행동을 제약하는 방식으로 다양성 가치에 공감이나 무시를 표현할 수 있다.

도시 정부는 안정적인 통치와 질서 유지를 위해 성소수자를 비롯한 소수자 집단의 정치적 요구에 응한다(Monro, 2005). 이는 소수자 문제는 주거와 고용과 같은 경제적 문제뿐 아니라 공공안전, 교육과 같은 평등이라는 가치에 기반을 둔 권리의 문제가 수렴하는 지점이기 때문이다(Poppelaar, 2007). 레짐의 형성이 정부 행위자와 비정부 행위자 간 믿음과 가치에 완전한 동의를 의미하는 것은 아니지만, 협력의 역사는 특정 정책에 대해 합의를 만든다(Mossberger and Stoker, 2001). 지방 도시 퀴어 축제에서 레짐 형성을 위한 노력과 지속적인 협력, 누적된 경험은 정부 행위자들로부터 점차 우호적인 태도를 이끌어내고 있다. 누적된 협력의 경험 특정 정책에서 합의를 이끌어내는 과정을 순탄하게 만들며(Stone, 1989), 정부가 지속적으로 협력하도록 유도한다(Poppelaars, 2007). 이는 ‘공동체의 통합’과 ‘탈중심화(decentralized)된 정치’라는 결과를 가져온다(Dinham and Lowndes, 2008). ‘탈중심화된 정치’는 정치적으로 역동적이고 다원화된 사회는 각기 다른 자원을 보유한 다양한 집단이 정치 참여의 기회를 얻도록 만든다는 Brunner와 Schumaker(1998)의 연구와 상통한다. 지방 도시 퀴어 축제의 사례는 지역의 정치의 장에서 가시화된 적이 없던 성소수자에게 권력을 부여한다는 점에서 탈중심화된 정치의 예라고 볼 수 있다.

3. 연구 방법 및 사례 지역 소개

본 연구는 지방 도시의 퀴어 축제가 정치적 프로젝트로 등장하고 효과적으로 살피기 위해 참여 관찰, 인터뷰, 문헌 자료 조사를 사용했다.

현장조사는 2017년과 2018년 대구, 제주, 부산의 쿼어문화축제 당일과 축제 준비 단계에서의 회의 및 모임에서 이루어졌다. 축제 당일의 현장 조사에서는 프레스로 등록되어 일반 참여자이자 프레스로서 축제 조직위의 공식적이 허가 아래 연대 부스와 축제 참가자 및 반대 집회 참가자, 경찰의 역할 수행을 관찰, 촬영 및 짧은 비공식 인터뷰를 진행했다.

인터뷰는 심층 인터뷰와 비공식 인터뷰로 나누어 진행했다. 심층 인터뷰는 지역별 쿼어 축제의 실무를 담당하고 있는 활동가들을 대상으로 수행되었다. 심층 인터뷰 대상자는 기본적으로 지역 쿼어문화축제의 공식 연락처를 통해 인터뷰에 응했으며, 대구 지역에서는 2명, 제주 6명, 부산에서는 2명을 대상으로 반구조화된 질문을 기반해 약 60분에서 90분 사이로 심층 인터뷰를 수행했다. 인터뷰 질문은 지역 내 쿼어 축제 조직 계기, 도시 내 정부 행위자들과의 관계, 지역 내 시민사회 특성에 관한 세부 질문으로 구성되었다. 비공식적인 인터뷰는 심층 인터뷰에서 얻기 힘든 정보를 쿼어 축제 관계자나 지역 시민사회의 활동가들 간의 대화에서 포착하기 위해 적용하였다. 특히 축제 당일 외에 현장 조사 횟수가 많았던 대구에서 조직위 회의나 집회 신고를 위한 연대 줄서기 현장에서 활동가들과의 대화에 참여해 짧은 대화에서부터 30분 길이의 대화에서 필요한 정보를 습득했다.

현장조사와 인터뷰에서 파악하기 어려운 정보는 언론보도, 쿼어문화축제 조직위 공식 SNS 계정의 온라인 게시물, 공문, 회의록과 같은 문헌 자료를 구득하여 보충했다. 인터뷰 및 참여관찰을 통해 얻은 자료는 상대적으로 인터뷰 요청과 접근이 용이한 집단 위주로 습득되었으며, 조사 이전 시점의 상황과 맥락을 세부적으로 파악하기 어렵다는 한계점을 가지고 있었다. 이에 따라, 공식 계정에 아카이브화된 자료와 심층 인터뷰 대상자들로부터 습득한 공문서, 회의록, 언론보도를 통해 현장에서의 관찰로 얻기 힘든 정보를 파악했다. 특히 본 연구에 필요한 정부 관련자들의 입장을 분석하기 위해 관공서에서 작성한 공문을 적극적으로 활용하였다.

본 연구의 사례 지역은 대구, 제주, 부산이다. 세 도시는 공통적으로 2회 이상 퀴어 축제를 개최해 오고 있으며, 정부와 비정부 행위자 간의 갈등 조정 및 극복 과정, 협력이 나타난 지역이다. 본 연구는 연구 결과로서 세 도시의 퀴어 축제가 공유하는 특성에 주목했다. 지방 도시의 퀴어 축제는 퀴어 정치에서 서울이 갖고 있는 중심성과 대표성에 대한 비판에서 출발했다. 루인과 정희성(2018)의 연구는 퀴어 담론에서 도시-촌락으로 분리되는 전통적인 이분법을 비판했지만, 지방 도시가 집단적 움직임을 일으키기에 척박한 환경(Goh, 2018)이었음은 분명하다. 2009년 시작되어 최초의 지방 도시의 퀴어축제인 대구퀴어문화축제를 기획한 배진교 조직위원장은 “성소수자 관련 회의나 문화가 모두 서울과 관련되어 있었다. 성소수자 활동을 하면서 늘 회의하려면 서울에 올라가야 했고 서울퀴어문화축제에 우리가 어떻게 결합할 것인가 논의했다”라고 회상했다. 제주와 부산은 각각 2017년의 10월과 9월에 첫 번째 퀴어문화축제를 개최했다. 이는 대구의 퀴어 축제 이후 8년 만에 다른 지방도시로 확장된 사례들이다. 2017년은 ‘군형법 제92조 6’에 의한 성소수자 장교의 구속, ‘제19대 대통령 선거를 위한 TV 토론’에서 유력 후보들의 성소수자 혐오 발언 등과 같은 사건들로 인해 성소수자에 대한 사회적 관심이 환기되면서 지역 내에 성소수자 인권 문제에 문제의식을 가지고 있던 활동가들에 의해 실행에 옮겨졌다.

다양성 레짐의 사례로서 지방 도시의 퀴어 축제가 가지는 의미는 다음 두 가지 측면에서 나타난다. 첫째, 퀴어 축제가 성소수자 정치에서 가지는 상징성이다. 한국의 성소수자 정치에서 가장 가시성과 대중성을 보유한 움직임은 퀴어 축제이며, 그 중에서도 지방 도시의 퀴어 축제는 다양성에 대한 논의가 부족하거나 전무했던 해당 지역에서 성소수자 인권을 공론화한다. 지방 도시 퀴어 축제의 조직위는 축제 외에도 전시회, 지방 선거 출마, 인권 행사 참여 등을 기획함으로써 이성애-정상가족 중심의 지역 사회가 비가시화되어있던 존재인 퀴어와 대면할 기회를 확장한다. 또한 퀴어 축제는 성인 남성 동성애자 중심으

로 구성된 기존 성소수자 커뮤니티가 포용하지 못했던 성지향성/정체성을 가진 당사자를 포섭한다. 퀴어 축제가 개최된다는 사실 자체는 다양성에 대한 즉각적인 공감을 불러일으키기에 부족하나, 새로운 정치적 가능성을 제시한다는 점에서 의미가 있다. 퀴어 축제는 단순한 행사가 아니라, 지역 사회의 포용력에 변화를 요구하는 이들이 집합하는 장으로서 지방 도시에서 퀴어 정치를 확장하고 재생산하는 플랫폼의 역할을 수행한다.

둘째, 퀴어 축제는 시민사회와 공공 영역이 사회적으로 낙인찍힌 소수자 집단에게 공공공간 사용권을 부여할 것인가에 대한 문제를 두고 직접 대면하는 장이 된다. 퀴어 축제는 소수자 차별에 대항하는 운동의 한 형태이자 ‘공공공간에 대한 권리를 둘러싼 경합’(김현철, 2015a)이기 때문에, ‘어떤 공간과 장소에서 축제를 진행하는가?’의 문제는 퀴어 축제의 구성, 실제 수행, 그리고 퀴어 정치에 중요하게 작용한다 (Johnston and Waite, 2015). 퀴어 축제에서 공간이 가진 중요성은 정부 행위자를 퀴어 축제의 개최 과정에 끌어들인다. 의도치 않게 퀴어 축제에 참여하게 된 정부 행위자는 성소수자라는, 이전에 고려한 바 없으며 사회적으로 낙인 찍혀온 집단의 공개적 움직임에 ‘합법성을 부여할 것인가?’의 문제를 두고 의사결정에 갑작스럽게 뛰어들다. 지방 도시의 퀴어 축제는 해당 도시의 정부 행위자들이 성소수자, 표현의 자유, 다양성과 같은 가치를 처음으로 함께 고민하도록 만드는 계기를 마련하며, 이는 레짐 형성의 단초를 제공한다.

4. 퀴어 축제: 지역 시민 사회의 정치적 프로젝트

1) 지방 도시 퀴어 축제의 조직

지방 도시에서 퀴어 축제를 개최하는 일은 지역의 성소수자 당사자

와 엘라이(ally)³⁾들을 발굴 및 네트워킹하고 축제의 실무를 직접 담당할 새로운 조직인 ‘퀴어문화축제 조직위원회’⁴⁾를 만드는 것에서 시작한다. 지역에서 새로운 사회 운동 조직이 형성되기 위해서는 이미 활동하고 있던 지역의 시민단체, 조직 간 연대와 네트워킹을 활용하게 되는데(이혜숙, 2002), 대구, 제주, 부산 세 도시는 공통적으로 지역의 기존 성소수자 커뮤니티, 진보정당의 지역 지회, 인권 운동 영역의 시민단체에 속한 이들을 기반으로 축제를 위한 초기 조직을 결성했다. 지역 시민사회가 가지고 있던 기존 자원을 활용해 축제를 위한 인력이 결집하여 준비모임이 만들어진 후, 준비모임은 축제를 실제로 개최를 실행에 옮기기 위해 필요한 지식을 선행한 지역의 퀴어 축제 조직위로부터 전달받고 이를 내재화하는 과정을 거쳤다.

퀴어 축제 이전, 지방 도시에는 퀴어 커뮤니티를 조성하려는 욕구와 시도가 꾸준히 있었음에도 불구하고, 보수적인 환경과 아웃팅의 위험, 서울이 가진 막대한 중심성으로 인해 새로운 활동에 대한 자조적 분위기 또한 팽배했다. 이는 “지방에는 사람이 없다”는 지역 활동가들의 만성적인 표현으로 대변된다. 퀴어 축제 이전에 지방도시에 존재하던 기존 성소수자 커뮤니티는 성소수자 당사자들의 내부 결속을 위한 구심점으로서 역할을 했으나, 짧은 지속성과 폐쇄성으로 인해 다양성을 도시의 정치적 의제로 확장시키는 데에는 어려움을 가지고 있었다. 퀴어 축제가 조직되기 이전, 지방 도시의 기존 성소수자 단체 또는 커뮤니티의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 지방 도시에서 나타난 성소수자의 집단적 움직임은 조직력 또

3) 엘라이(ally)는 성소수자 당사자는 아니나 성소수자의 인권 증진을 지지하고 이들에 대한 차별과 혐오에 저항하는 이들을 의미한다.

4) 한국의 사례에서 퀴어 축제를 개최하는 단체는 ‘퀴어문화축제 조직위원회’라는 이름을 사용하고 있다. 부산은 조직위원회 대신 ‘기획단’이란 명칭을 사용하고 있으나, 본고에서는 실무 단체에 대한 일반적인 지칭으로서 ‘조직위원회’ 또는 ‘조직위’를 사용하며 지칭 대상이 부산의 사례로 특정될 경우 ‘부산퀴어문화축제 기획단’으로 작성했다.

는 지속성에서 어려움을 겪었다. 대구와 부산은 각각 대구·경북과 부산·경남 광역권의 중심 도시로 1990년대와 2000년대에 지역 성소수자 단체를 설립하려는 시도가 있었고 실제 단체를 설립하는 성과가 있었으나 오래 지속되지 못했다. ‘대구경북성소수자인권모임’은 2005년에 출범하였으나 운영상의 어려움으로 3년 후 활동을 마감했다. 한편, 2000년대에 창설된 ‘경북대 성소수자 인권모임 키반스(KIVANS)’가 대구에 거주하는 다른 대학교의 학생들까지 받아들이면서 대구·경북 지역의 주요 성소수자 커뮤니티의 역할을 했다. 부산은 1990년대와 2000년대 중반까지 지역의 당사자들을 중심으로 운영되던 단체들을 갖고 있었으나, 운영의 어려움으로 2006년 ‘부산여성성적소수자인권센터’가 해소된 후 2013년 ‘부산대학교 성소수자 인권동아리 QIP’가 만들어지기까지 공백 기간이 있었다. QIP는 대구의 키반스와 유사하게, 이후 다른 학교에 재학 중인 성소수자 역시 회원으로 받아들이면서 ‘부산 지역 성소수자 인권모임’으로 개칭했다. 제주지역에는 1990년대에 레즈비언 커뮤니티가 존재했다고 하나, ‘한국국제학교 제주캠퍼스에 성소수자 동아리 클로젯(QLOSET)’과 제주퀴어문화축제 조직위원회가 만들어지기 전까지 제주에서 활동하는 성소수자 단체는 전무했다.

둘째, 게이바로 대표되는 지역의 성소수자 커뮤니티는 ‘게이’, ‘술문화’ 중심으로, 지역 사회에서 성소수자 인권을 의제화하는 데에 필요한 확장성이 부족하다는 지적을 받았다. 성소수자 인터넷 커뮤니티인 ‘이반시티’가 제공하는 자료에 따르면 2018년 11월을 기준으로 부산·경남에는 78개, 대구·경북에는 38개의 성소수자를 대상으로 한 업소가 영업을 하고 있다. 이들 업소는 대부분 부산 동구 범일동과 대구 동대구역 인근에 밀집해 분포하고 있으며, 이를 통해 이미 상당한 규모의 성소수자 커뮤니티가 지방도시에도 존재했음을 알 수 있다. 그러나 게이바 밀집 지역을 중심으로 한 성소수자 커뮤니티는 아웃팅의 위협으로 인한 폐쇄성 때문에 성소수자 문제에 대한 논의를 확장하는 데에 한계를 가지고 있다. 성소수자들의 소비 공간은 비성소수자에 대한 가

시화보다는 내부 결속에 목적을 두기 때문에 도심과 가깝지만 임대료가 저렴한 쇠락 지역에 대개 형성되며(Collins, 2004; Ruting, 2008), 성인 남성 동성애자를 주요 고객으로 삼고 있기 때문에 제한된 커뮤니티가 될 수밖에 없다. 또한 게이 업소 중심의 커뮤니티는 퀴어 축제의 주요 참가 집단 중 하나인 엘라이들을 포섭하기에 어려움을 가지고 있다.

지방도시의 기존 퀴어 커뮤니티가 가진 한계점을 보완하고 퀴어 축제를 위한 자원을 동원한 것은 지역의 시민 단체들과 진보정당의 지역 조직이 가진 성소수자 의제와 지역 사회에 대한 이해, 지역 기반의 네트워크였다. 대구는 2000년대 중반 대구·경북 지역의 진보정당 내부의 인적 네트워크를 통해 초기 조직을 구성했다. 대구 지역의 성소수자 단체는 2000년대 초반부터 진보정당과 긴밀한 관계를 맺고 있었다. 대구경북지역 성소수자 단체인 ‘DGLGBT’가 창립되었을 당시 민주노동당 중앙에서 대구에 상임위원을 파견해 사무실 공간 마련, 활동비 지급으로 단체의 운영을 지원했다. 이와 같은 정당의 지원은 민주노동당이 정당 중 최초로 성소수자 운동과 결합해 당 내부에 성소수자 위원회를 두고 있었기 때문에 가능했다. 3년의 활동 후 DGLGBT는 재정 문제로 활동을 중단했으나, 지역 성소수자 단체에 대한 진보정당의 지원은 후속 단체의 설립과 퀴어 축제 개최에 긍정적인 선례가 되었다. 2008년 창당한 진보신당은 당 내에 성정치 위원회를 두었으며, 위원장이었던 최현숙은 커밍아웃한 레즈비언으로서 종로구를 지역구로 총선에 출마했다. 정당한 정치적 배경으로 인해 진보신당 대구시당에서 상근자로 근무하고 있던 배진교 대구퀴어문화축제 위원장은 당을 통해 이전에 대구 지역에서 활동했던 활동가들을 소개받아 퀴어 축제에 대해 논의할 수 있었다.

대구 퀴어 축제를 위해 처음으로 마련된 회의는 대구 지역에서 다년간 활동 경험이 있었던 중앙당의 활동가, 진보신당 상근자, 대구에서 거주하고 있던 성소수자 당사자들로 총 9명 정도로 구성되어 있었다. 이 중 중앙당 소속의 활동가는 대구에서의 퀴어 축제 개최에 부

정적인 전망을 갖고 있어 결합하지 않았으나, 지역 성소수자 커뮤니티와 온라인 커뮤니티, 그리고 정당과 기존에 연대를 하고 있던 시민단체들을 통해 조직위원을 모집할 수 있었다. 최종적으로 대구에서 첫 번째 축제를 준비한 단체에는 진보신당과 TG넷, 언니넷, 이반시티와 같은 성소수자 온라인 커뮤니티, 지역의 게이바, 레즈비언바, 지역 기반의 시민단체로서 대구경북성소수자인권행동, 대구이주여성인권센터, 대구인권운동연대, 그리고 종교단체인 밝은하늘교회가 있었다. 정당이 지역 사회에서 보유하고 있던 연대와 네트워크는 물적 자원을 얻는 데에도 작용했다. 조명래 진보신당 대구시당 위원장은 시민단체에서 개최하는 행사 등에서 대구퀴어문화축제 조직위원장을 대동하고 지역의 새로운 활동에 대해 홍보하고 후원금 기부를 독려했다. 진보신당과 네트워크를 가지고 있었던 민주노총 역시 방송트럭 등 축제에 필요한 물품을 제공하면서 결합했다.

제주퀴어문화축제를 위한 초기 결집 역시 정당에 소속되어 있는 당원들을 중심으로 이루어졌다. 한 지역 활동가의 혐오 발언에서 비롯된 논쟁의 와중에서 서울퀴어문화축제 참가 경험이 있었던 정의당 소속의 당원이 제주 지역에서 퀴어 축제를 여는 것을 제안했다. 이 제안은 정의당 제주도당과 제주 녹색당에 공유되어, 두 정당의 당원들로 제주퀴어문화축제를 위한 초기 모임이 구성되었다. 제주 녹색당에 소속되어 있는 제1회 제주퀴어문화축제 조직위원은 성소수자 의제에 대해 “모두의 공동 책임인 이슈”이며 “이미 정당들은 계속 당론들로 채택해 왔던 낯익은 이슈”라고 언급했다. 정의당은 강령⁵⁾에 ‘정의로운 복지국가 7대 비전’ 중 ‘누구나 존중받는 차별 없는 사회’를 하나의 비전으로 두고 있다. 본 강령에서는 “성적 지향과 성별 정체성을 이유로 가해지는 어떠한 폭력이나 괴롭힘, 차별과 배제, 낙인과 편견 등을 없앨 것이다 소수자 혐오 범죄를 강력히 규제하며 소수자의 인권을 보

5) 정의당 강령, <https://www.justice21.org/newhome/about/info02.html>

호할 것이다”라고 다양성과 인권에 대한 존중을 명시하고 있다. 녹색당의 강령⁶⁾은 전문을 제외한 7개의 강령 중 하나로 ‘다양성 옹호’를 내세우며, 성소수자의 인권에 대한 보호와 존중을 직접 언급하고 있다. 다양성 존중에 대한 진보정당의 내부 논의는 성소수자 의제와 성정치의 중요성을 인식하고 있던 사람들이 퀴어 축제를 실행에 옮기기 위해 결합할 수 있었던 기반이 되었다. 제주는 첫 퀴어 축제 개최를 준비하던 당시 시민단체들이 적극적으로 지원을 하지 않았기 때문에 지역에 일정한 인적 자본을 구축하고 있었던 진보정당 결합이 중요했다.

부산 지역의 퀴어 축제는 부산 소재 대학교를 중심으로 구성된 성소수자 커뮤니티와 시민단체 양측에 동시에 소속된 활동가들이 추진했다. 부산지역 성소수자 모임인 QIP 내부에서 2016년경 퀴어 축제에 대한 욕구가 나타나자, 당해 12월 QIP를 중심으로 부산퀴어문화축제 추진위원회가 구성되었다. QIP에서 활동하던 회원들 중에는 부산·경남·울산 지역에서 여성, 청소년 등의 의제로 시민단체에 소속된 활동가들이 있었다. 지역의 시민사회에 대한 이해를 바탕으로 추진위원회는 기획 초기 단계에서 필요한 자원을 구하기 위해 부산 지역에서 활동하고 있는 단체들에 축제에 대한 제안서를 발송하기도 했다. 인터뷰를 진행한 부산퀴어문화축제 기획단원은 “원래 활동을 하던 사람들이 있다보니까” 처음 축제를 추진할 당시 실무에 대한 지식과 기존 시민사회의 결합을 얻을 수 있었음을 밝혔다.

2) 지역 시민 사회에 대한 연대

지방도시의 퀴어 축제 조직위는 성소수자 의제와 직접적인 관련이 없는 진보정치 의제들에도 적극적으로 연대를 표한다. 특히 여성, 장애인, 이주민과 같은 사회적 소수자에 대한 차별과 관련된 의제에 적

6) 녹색당 강령. <http://www.kgreens.org/platform/>

극적으로 연대하고 있다. 여성, 이주자, 장애인과 같은 다른 소수자 집단, 혹은 노동, 환경과 같이 다른 정치적 안전에 대한 퀴어 집단의 연대는 성소수자 인권 운동에서 흔히 관찰된다(Calvo and Trujillo, 2011; 윤수중, 2005). 이는 성소수자 의제에 대해 전문화, 세분화된 단위가 다수 활동하는 서울에 비해, 퀴어 축제가 더 큰 상징성을 가지고 다양한 역할을 수행해야 하는 지방 도시에서 두드러지게 나타난다. 지방 도시에서는 그간 성소수자에 대한 논의가 전무하거나 제한적으로 이루어졌기 때문에, 퀴어 축제를 기점으로 성소수자 운동을 새로이 전개하기 위해 일종의 ‘인정투쟁(the struggle for recognition)(Honneth, 1995)’을 행한다. 이때 투쟁의 방식은 연대로, 지방 도시의 퀴어 축제 조직위는 지역의 기성 시민사회로부터 인정과 지지를 획득하기 위해 다방면에 걸쳐 연대를 확장한다.

퀴어 축제 조직위의 ‘인정투쟁’은 진보적 안전들에 비교적 익숙한 시민 사회에서조차 성소수자 문제에 대해 유보적인 입장을 취하는 와중에, 이를 공론화할 수 있는 단체는 퀴어 축제 조직위가 유일하다시피한 지방 도시의 환경에서 기인했다. 심층 인터뷰를 진행한 제주퀴어문화축제 조직위원들은 제주 시민사회는 ‘지역 연구주의’로 인한 폐쇄성이 존재해 새로운 인물이나 의제가 진입하기 어렵다고 평했다. 이로 인해 퀴어 축제와 성소수자 인권에 대해 제주 시민단체 측에서는 “두고 보자”라는 입장이 있었다고 한다. 이에 대해 제주퀴어문화축제 조직위원은 지역 시민사회에서 “‘시민권(citizenship)’을 얻기 위한 투쟁이 필요하다”고 표현했다.

이와 같은 지역적 배경으로 인해 제주퀴어문화축제는 제주 지역에서 발생하는 다양한 사회적 이슈들에 제주퀴어문화축제 조직위원회의 명의로 적극적으로 연대를 표하고 있다. 2018년 제주퀴어문화축제 조직위는 제주 시민단체들의 구심점 역할을 하는 제주생명평화대행진, 강정 해군기지 관함식 반대 문화제와 같은 시민사회 행사에 참여했다. 또한 난민과 이주는 다양성이라는 가치로 성소수자와 밀접한 안

건이므로 제주의 ‘난민인권네트워크·제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회’에서 적극적으로 활동하고 있으며 예멘 난민신청 결과에 대해 입장문을 발표하기도 했다. 제주와 같이 참여한 지역 현안들이 존재하고 지연을 기반으로 한 네트워크가 강력하게 작동하는 지역에서 다방면적인 연대는 기존 시민사회 단체들이 퀴어 축제 조직위와 공식적, 비공식적 관계를 형성하고 새로운 정치적 의제와 정치 세력을 받아들이게 한다.

부산의 퀴어문화축제 조직위원회 역시 부산 지역의 대표적인 인권 단체로서 다른 인권 의제들에 연대를 표명하고 결합하고 있다. 부산퀴어문화축제의 기반이 된 QIP에 소속된 회원들 중, 기존 시민사회에서 여성, 청소년, 장애인, 노동과 같은 다양한 의제로 이미 활동을 해온 활동가들이 존재했기 때문에 지역 내 시민단체들과 더 수월하게 네트워크를 할 수 있었다. 2018년 부산퀴어문화축제 기획단은 ‘4.20장애인 차별철폐의 날 맞이 부산 장애인 권리보장 투쟁결의대회’에 참여하여 장애인 인권 의제에 연대를 표했다.

지역의 시민 사회로부터 퀴어 축제가 얻어낸 인정은 시민 사회 내·외부로 정치적 영향력과 협상력을 기르는 데에 있어 직접적인 효과를 발휘한다. 대구는 10년간 퀴어 축제를 꾸준히 개최해 오면서 지역 시민사회와 긴밀한 네트워크를 유지하고 있으며, 성소수자 또는 젠더와 직접 관련 없는 지역 사회의 시민 단체들을 조직위에 내부화해 퀴어 축제가 새로운 정치적 구심점의 역할을 수행하도록 만들었다. 2018년 제10회 대구퀴어문화축제를 준비하는 조직위에는 정의당 대구시당, 녹색당 대구시당, 노동당 대구시당과 같은 지역 정당과 알바노조 대구경남 지부, 민주노총 대구지부, 그리고 지역 여성주의 및 성소수자 모임, 대구·경산 소재 대학 성소수자 동아리, 한국 여성의 전화 대구지부, 이주자 여성단체, 장애인단체와 같은 소수자 운동 단체들이 결합되어 있다.

대구에서 2015년부터 매년 진행하고 있는 ‘집회 신고를 위한 연대의 줄서기’는 지역 사회의 시민 단체들 간의 연대를 가장 잘 보여주는

예시이다. ‘연대의 줄서기’는 퀴어 축제를 위한 집회 신고가 선착순임을 이용해 축제 개최를 저지하려는 반대 집회 측의 방해를 막기 위해 지역의 여러 단체 및 개인이 며칠 간 집회 신고를 위한 대기열을 만드는 집단행동이다. 2018년 연대 줄서기에서 한 정당의 대구지부에서 일하고 있는 활동가는 “이렇게 같이 일을 치룸으로써 소속감과 연대가 갖는 의미를 (성소수자 관련 단체가 아닌) 다른 단체들이 느낄 수 있다”고 언급했다. 이러한 방식의 지역 시민사회의 내부 연대는 참여 단위들이 진보정치, 소수자 집단 간에 공유되는 ‘연결된 운명(linked fate)(Moore, 2010)’을 느끼도록 만들며 유대감을 공고히 한다.

더불어, 퀴어 축제를 구심점으로 만들어진 지역 사회의 연대는 공공 영역과 갈등을 조정하고 협력을 유도하는 한편, 반대 세력에 대한 대응력을 키운다. 2015년 중구청이 무대 사용을 불허하자 장애인, 노동, 여성 등 다른 영역에서 소수자 운동을 하는 대구시의 시민단체들은 중구청을 대상으로 공공공간 사용에 대한 소수자의 권리 보장을 요구하는 1인 릴레이 시위를 진행했다.⁷⁾ 당시 중구청은 대구퀴어문화축제에 대한 입장을 번복하지는 않았으나, 퀴어 축제의 공간 사용을 묵인했으며 2016년부터 현재까지 큰 의견 대립 없이 퀴어 축제의 동성로 야외무대 사용을 허가하고 있다. 2016년 종교 단체를 중심으로 한 퀴어 축제 반대 측은 퀴어 축제 제지를 요청하기 위해 시청, 구청, 경찰서에 항의하고 대구시장과 면담을 가졌으나,⁸⁾ 퀴어 축제를 저지하는 데에는 큰 효력을 발휘하지 못했다. 제주와 부산의 경우, 지역의 법조인 단체가 적극적으로 퀴어 축제를 위한 지역 사회의 연대에 응했다. 퀴어 축제에 연대하는 법조인들은 법적 지식과 서비스를 제공해 지방도시 정부, 경찰과의 협력을 이끌어내거나 갈등을 해결하는 데에 필요

7) 《평화뉴스》 2015년 06월 02일, “대구 중구청, ‘퀴어축제’ 동성로 무대 사용 불허 논란,” <http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=13479>.

8) 《뉴스민》 2016년 06월 20일, “40개 시민사회단체, ‘혐오와 폭력에 맞선 대구퀴어축제 환영,’” <http://www.newsmin.co.kr/news/9730/>.

한 법적·행정적 절차에 대응하며 퀴어 축제 현장에서 반대 집회 사이에서 발생할 수 있는 충돌을 저지했다.

5. 축제의 공간 사용권과 도시 다양성 레짐의 형성

1) 정부 행위자와의 갈등 조정과 협력

지방 도시의 퀴어 축제에서 주최 측과 정부 영역 간의 관계는 대개 축제 개최를 위한 ‘공간 사용권의 합법성’을 두고 형성된다. 퀴어 축제는 공공공간을 일시적으로 전유함으로써 성소수자들이 정치적인 집단으로서 존재감을 획득하는 데에 목적을 가지고 있다(Brickell, 2000). 따라서 퀴어 축제는 극적인 가시화의 효과를 위해 광장, 도로, 공원과 같은 도시의 공공공간을 일시적으로 점유한다. 이러한 공공공간과 부속 시설물에 대한 사용권은 도시 정부와 경찰이 배타적으로 소유한 행정적 권한하에 있다. 공공공간에 대한 제도적 장치는 퀴어 축제가 ‘합법성’에 관한 정부 행위자들의 의사결정에 영향력을 행사하기 위해 노력을 기울이도록 만든다. 퀴어 축제에게 ‘합법성’ 획득의 실패는 다양성에 대한 공식적인 부정이자, ‘불법성’을 이유로 언어적·물리적 폭력의 대상으로 용인될 수 있음을 의미한다.

경찰의 협조는 집회의 일종인 퀴어 축제를 개최하기 위한 필수조건이다. 경찰과 퀴어 축제 간의 레짐을 유지하는 제도적인 기반은 집회의 자유를 보장하는 내용을 담은 「대한민국 헌법 제21조」와 「집회 및 시위에 관한 법률」⁹⁾에 있다. 성소수자는 헌법과 집시법에 의거해 자신들의 존재를 가시화하고 정치적인 요구를 전달할 권리를 가지고 있으며, 이를 최종적으로 승인할 권한은 경찰에게 있다. 경찰과 퀴어 축제

9) 이하 집시법.

간의 도시 다양성 레짐은 1) 공간 사용권 보장과 2) 축제 참가자 보호라는 경찰의 두 가지 역할 수행을 통해 형성된다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫 번째로, 경찰은 공공공간을 장소적 기반으로 한 표현의 자유를 보장한다. 이는 쿼어 축제의 목적인 가시성 확보와도 부합한다. 경찰과 쿼어 축제 주최자들은 사전에 가두시위 경로와 공공공간 사용에 대해 합의하기 위해 긴밀히 관계를 유지한다. 쿼어 축제의 핵심이 되는 퍼레이드는 일시적으로 차도를 점용하기 때문에 경찰은 사전에 교통 통제와 정리를 한다. 경찰과의 합의를 통해 퍼레이드 경로로 도시의 주요 도로를 선정하는 일 역시 중요하다. 경찰은 시청이나 구청과 같은 도시 정부가 축제를 개최하기 위한 공간을 제공하는 것을 거부할 시, 경찰을 통한 집회신고가 축제를 개최하고 진행하기 위해 필요한 중요한 법적인 근거를 갖게 된다.

두 번째로, 축제 참가자들을 반대 집회 참가자들로부터 분리하고 양측 사이의 충돌을 막는 것 역시 레짐 형성을 위해 요구되는 경찰의 역할이다. 쿼어 축제는 현재 한국에서 소위 ‘맞불 집회’라고 불리는 특정 집회에 대한 반대 집회의 규모가 가장 큰 집회 중 하나이다. 집회 신고로 합법성을 획득한 조직위는 사전에 경찰에게 반대 집회 측의 ‘불법적 행위’, 즉 폭력 및 충돌 시도를 차단하고 동의 없는 촬영을 제지할 것을 요청한다. 두 집회를 직접 통제하고 질서를 유지할 수 있는 권한은 경찰에게 있다. 실제 쿼어 축제 현장에서 경찰은 축제 공간 확보를 위해 펜스를 설치하고, 스크림을 만들어 행사장 외부로부터의 위협을 감시 및 통제한다. 특히 쿼어 축제에서는 반대 집회 참가자와 반대 집회의 상징물을 소유한 사람들의 진입을 단절하는 강한 ‘영역화(territorialization)’(황진태, 2011; 김현철, 2015b) 작업을 하는데, 이와 같은 출입 통제는 경찰과 축제 조직위, 조직위에서 모집한 자원봉사의 협업으로 이루어진다. 퍼레이드가 진행될 시에도 마찬가지로 경찰은 도로의 일정 공간을 확보하고 축제 참가자들이 행렬을 이어갈 수 있도록 행렬

의 서두에서 ‘불법적으로 집회 공간을 침범한’ 반대 집회 참가자들의 방해로 차단한다.

퀴어 축제를 개최하고 진행하는 데 경찰의 역할이 가진 중요성은, 2018년 9월 제1회 인천퀴어문화축제에서 반대 집회 참가자들의 언어적, 물리적 폭력에 퀴어 축제 참가자들이 직접 노출되었던 사건 이후로 더욱 부각되었다. 이러한 사태의 원인으로는 상대적으로 적은 수의 경찰 인력 과건과 경찰의 소극적인 역할 수행이 지적되었다. 해당 사건 이후 축제 주최 측은 참가자들을 안심시키기 위해 경찰과의 파트너십을 강조했다. 일례로, 부산퀴어문화축제는 경찰과 사전에 긴밀히 협의의 사항을 공유했음을 알리는 공지를 소셜 미디어 계정에 게시했다. 2017년 대구퀴어문화축제에 참여한 일반 참여자는 인터뷰에서 경찰이 둘러싼 축제 공간에 대해 “혐오 집회 시위자들로부터 보호받는 느낌이 든다”고 언급했다. 이와 같은 대답은 축제에 부스로 참여하거나 조직위에 소속되어 있는 활동가들로부터 역시 얻을 수 있었다. 경찰의 역할 수행은 축제 참가자들이 정부 행위자를 저항의 대상이 아니라 축제를 함께 진행하는 파트너라고 인식하도록 만드는 데(Bruce, 2013), 이는 부산과 제주의 축제 참가자들이 퍼레이드 중 경찰에게 감사의 인사를 건네는 모습에서도 확인할 수 있었다.

지역의 경찰과 지속적이고 우호적인 관계를 유지하려는 축제 조직위의 노력은 합법성을 보장하기 위한 경찰의 역할 수행을 강화하기 위함이다. 시민단체 혹은 정당에서 활동했던 축제 조직위원들은 다수의 집회와 시위 경험으로 지역에서 집회 관련 업무를 담당하는 경찰과 공식적·비공식적으로 친분을 유지하고 있었다. 정부 행위자와의 친분 유지는 협력적 관계를 지속시키기 위한 전략으로 사용된다. 제주퀴어문화축제 한 조직위원은 긴밀한 관계를 위해 경찰과의 소통을 전담하고 있었으며, 대구퀴어문화축제 조직위의 한 활동가는 “이런 말을 하면 싫어하시는 분도 있지만, 축제가 시작하기 전이나 끝나고 나서는 꼭 경찰서에 찾아가서 잘 부탁드린다고 말한다”라고 퀴어 축제를 개

최하는 법에 대한 강연을 진행하는 와중에 언급했다.

퀴어 축제와 경찰 간의 갈등 조정과 관리 경험은 레짐 형성에 역동성을 더한다. 대구 중부경찰청은 2015년 퀴어문화축제가 신고한 퍼레이드 경로가 도로교통 집행에 방해가 될 수 있다는 이유로 중앙로역과 반월당역을 거치는 기존의 퍼레이드 경로를 불허하였으며, 두류공원을 거치는 새로운 경로를 제시했다. 당해에 경찰의 비협조로 인해 개최가 불투명해졌던 퀴어 축제는 경찰의 집회 금지 처분에 대해 대구지방법원이 집행정지를 결정함으로써 원래 신고된 장소에서 개최될 수 있었다. 2018년 제10회 대구퀴어문화축제는 반대 집회의 방해로 행진이 40분 정도 지체되었으나, 경찰 적극적인 개입하지 않았음이 축제 개최 측으로부터 비판을 받았다. 그럼에도 불구하고 경찰은 도발적이거나 저항적인 집단행동 대신 질서유지와 공공안전에 만전을 기하는 퀴어 축제의 타협적 성격을 누적된 축제 개최의 경험을 통해 학습한 것으로 보이며, ‘합법적인 퀴어 축제’에 대한 지원을 확대하고 있다. 실제로 경찰이 반대 집회의 불법성을 목인한 대구퀴어문화축제와 인천퀴어문화축제 이후에 개최된 부산과 제주의 축제에서는 경찰이 현장에서 즉각적으로 반대 집회에 대응하는 모습을 보였으며, 2019년 5월에는 대구 중부경찰서는 대구퀴어문화축제 조직위를 초청해 인권 교육을 실시했다.

한편, 문화 행사의 성격을 가지고 있는 퀴어 축제는 도시 정부로부터 공간 사용에 대한 허가를 받아야 한다. 도시 정부는 법률과 조례에 의해 도시의 공공공간과 시설물을 관리하며, 이에 대한 사용권 역시 관할하고 있다. 퀴어 축제에 대한 도시 정부의 대응은 소극적이나, 지역의 보수적 종교 단체로 주로 구성된 반대 세력의 저지 노력에도 불구하고 성소수자들에게 공공공간을 내어준다는 점에서 도시 정부는 도시 다양성 레짐의 일원으로서 퀴어 축제의 개최 과정에 협조한다고 볼 수 있다. 지방 도시 정부에서 공간을 제공하지 않을 경우 레짐이 형성되기 어려우며, 오히려 레짐 대항 세력인 반대 집회 참가자들에게

허가 받지 못한 퀴어 축제는 ‘불법 집회’라는 반대의 명분과 축제 저지라는 ‘직접적인 공간적 효과(김현철, 2015a)’의 빌미를 제공할 수 있다.

대구, 제주, 부산의 퀴어 축제는 공통적으로 도시 정부와 공간 사용권을 두고 갈등 조정의 과정을 경험했다. 2009년부터 시작된 대구퀴어 문화축제는 2014년에 ‘2.28기념중앙공원’ 사용권을 두고 대구시설공단¹⁰⁾과, 2015년에 ‘동성로 야외무대’ 사용권을 두고 대구시 중구청과 갈등을 겪었으며, 축제 개최를 위해 정부 행위자들에게 협조 요청을 직접 전달했다.¹¹⁾ 제주와 부산은 2017년 첫 축제 개최부터 각각 제주 시청과 해운대구청의 비협조로 인해 난항을 겪었으나, 이후에는 도시 정부의 묵인 아래 소극적인 관계를 유지하며 축제를 개최했다. 퀴어 축제에 대한 도시 정부의 비협조는 지역의 특정 종교집단을 중심으로 한 반대 세력의 개입에서 비롯된 것으로 보인다.¹²⁾ 퀴어 축제를 반대하는 세력은 주로 보수적인 정치 성향을 가지고 있으며, 자신들이 주로 지지하는 보수 정당 출신의 정부 행위자들에게 퀴어 축제에 ‘불법성’을 부여할 것을 기대한다.

지방 도시 정부와 퀴어 축제는 보수적인 도시 정부와 정치적 이해 관계를 공유하는 ‘대항 세력’(이나영·백조연, 2017)으로 인해 다소 불안정한 관계에 있지만, 퀴어의 공간 사용을 승인 또는 묵인함으로써 도시 다양성 레짐 형성의 가능성을 높이는 역할을 수행한다. 축제에 대한 도시 정부의 협조 혹은 암묵적인 승인은 레짐 형성이 실패할 시 발생

10) 지방 공기업은 지방자치단체의 출자에 의해 설립되었거나 지자체가 대부분의 지분을 소유한다. 대구시설공단 설치조례에 따르면, 대구시설공단은 대구광역시 의 전액 출자로 설치되었으며, 광역시장이 지정하는 시설을 관리 운영하는 등 광역시청의 영향력이 절대적이다. 따라서 본고에서는 대구시설공단을 넓은 의미에서 공공 영역에 속한 정부 행위자로 간주한다.

11) 《뉴스민》 2014년 04월 09일, “퀴어축제 공간 불허사태 대구시 사과로 일단락,” <http://newsdg.jinbo.net/detail.php?number=3576&thread=22r04>.

12) 《제주의 소리》 2017년 10월 19일, “제주퀴어축제 불가 사유? ‘미풍양속·도민 여론,’” <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=196206>.

할 수 있는 퀴어 축제를 중심으로 결집한 지역 시민 사회와의 직접적인 갈등을 피하려는 의도와, 대구에서 다년간 누적된 경험을 기반으로 형성된 성소수자와 퀴어 축제에 대한 이해에서 기인했다고 볼 수 있다. 축제 조직위 역시 도시 정부와의 관계 유지가 가지고 있는 중요성을 인지해, 정부 행위자와의 소통과 참가자들에게 질서 유지를 강조하기도 했다. 이는 2017년 부산퀴어문화축제의 기획단이 축제 장소였던 ‘구남로 광장’을 관할하고 있는 해운대구청과 공간 사용 시간에 대해 협의한 사항을 공식 소셜 미디어 계정에 게시하는 것 등으로 드러났다. 당해 부산 기획단은 해운대구청의 구남로 광장 사용 불허 처분¹³⁾으로 인해 갈등을 겪었으나, 안정적인 퀴어 축제의 개최를 위해 구청에서 요구한 질서에 협의하는 모습을 보였다.

2) 도시 다양성 레짐 강화 및 유지를 위한 정부 행위자들의 지원

퀴어 축제에 직접적으로 지지 의사를 표명하는 정부 행위자들은 퀴어 축제의 공간 획득 절차에 직접 개입하거나 퀴어 축제에 대한 지지를 공개적으로 드러냄으로써 주최 측에 정당성을 부여하며, 도시 정부 및 경찰이 축제 개최에 협조하도록 기여한다. 첫 번째로, 법원은 도시 정부 및 경찰과 축제 조직위 사이에 공간 사용을 두고 갈등이 발생했을 시, 정부 행위자와 시민사회 간의 관계를 조정해 성소수자들이 가진 표현의 자유를 보장한다. 법원은 반대 세력의 백래시(backlash)로 인해 정부 행위자가 퀴어 축제를 ‘불법적인 것’으로 규정하는 의사결정을 내릴 경우, 이들의 정책에 변화를 일으킬 수 있는 영향력을 가지고 있다(Keck, 2009). 실제로 공간에 대한 권한을 쥐고 있는 정부 행위자의 비협조로 난항을 겪었던 대구와 제주는 행정소송에서 지방법원이 축

13) 《부산일보》 2017년 09월 14일, “토크콘서트는 되고 퀴어축제(성소수자축제)는 안 돼?”, <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20170914000352>.

제 조직위의 손을 들어줌으로써 공간을 확보하고 축제를 개최할 수 있었다. 대구 지방법원은 2015년 제7회 대구퀴어문화축제의 집회 경로를 불허한 경찰이 결정을 바꾸도록 했다. 재판부는 대구퀴어문화축제 조직위가 대구 지방 경찰청장과 대구 중부 경찰서장을 상대로 낸 옥외집회금지 통고처분 집행정지 신청에 대해 경찰의 통고를 기각했다. 해당 판결문에서 재판부는 사회적 소수자 집단이 표현의 자유를 누릴 수 있는 권리에 대해 경찰이 책무를 져야 함을 강조했다.¹⁴⁾

신산공원 사용권을 두고 발생한 제주시청과 제주퀴어문화축제 조직위 사이의 갈등 역시 제주 지방법원의 개입으로 해소되었다. 법원은 2017년 제1회 제주퀴어문화축제 조직위와 제주시청 간의 행정소송에서 제주시청의 공간 사용 불허를 기각했다. 해당 행정소송에서 법원은 “이용자들의 성적 취향 등만을 이유로 행정청으로 하여금 신청이들과 같은 일반 공중에 대해 도시공원의 사용 자체를 제한·금지하는 것을 허용하는 규정을 찾아볼 수 없는 바”라고 명시했으며, 따라서 퀴어문화축제 측이 이 사건 철회통보의 효력 정지 등을 구할 필요가 없다고 판단했다. 제주지방법원은 퀴어문화축제는 “성소수자들의 인권보장을 표방한 문화행사”임을 인정했다. 결과적으로 제주퀴어문화축제 조직위는 공원에서 축제를 진행하는 것에 대해 법적인 근거를 얻게 되었다. 제주퀴어문화축제의 조직위원 중 한 명은 이와 같은 법원의 판결을 “퀴어가 얻어낸 구체적이고 직접적인 승리 및 인정”이라고 평가했다.

두 번째로, 국가인권위원회와 주한 외국 공관의 참여는 지방 도시의 퀴어 축제에 직접 참가함으로써 연대 의사를 공표한다. 국가인권위원회는 한국의 국가 기관 중 유일하게 퀴어문화축제에 참가하는 기관이다. 이들은 지방도시의 퀴어 축제 참가 의도를 직접적인 연대 의사 표명을 통해 “지역의 인권의식 증진과 혐오와 차별에 대한 인식개선 확

14) 《한겨레》 2015년 06월 26일자, “경찰이 막은 대구퀴어문화축제 퍼레이드 올 해도 열린다,” <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/697674.html>.

산의 계기를 마련하는 것”이라고 밝혔다.¹⁵⁾ 국가인권위원회는 지방도시의 성소수자 관련 활동에 장소를 제공하고 대구퀴어문화축제에 자금을 지원해 왔다. 2018년에는 국가인권위원회의 대구, 부산 지역사무소가 각 도시의 퀴어 축제에 부스의 형태로 참가했다. 이들은 인권위의 조직 활동에 대한 홍보 자료를 배포하고 축제 참가자들에게 인권과 관련된 상담을 진행하는 한편, ‘인권침해 감시단’을 꾸려 조직위 및 경찰과 함께 반대 집회에 대응했다.

한국에 주재하고 있는 외국 대사관들의 퀴어 축제 참가는 한국의 성소수자 정치에 대한 국제적인 지지를 표명한다. 퀴어 축제에 가장 적극적으로 참여하고 있는 것은 주한 미국대사관으로 대한민국에 주재하고 있는 대사관 중 유일하게 지방도시의 퀴어 축제에도 부스 운영으로 참여했다. 주한 미국대사관은 2017년에 제9회 대구퀴어문화축제에 부스를 내면서 처음으로 비서울 지역의 퀴어 축제에 참가하기 시작했으며,¹⁶⁾ 2018년에는 대구 외에도 제2회 퀴어문화축제를 개최한 제주와 부산에도 연대를 확장했다. 외국 대사관의 퀴어 축제 참여는 당국이 성소수자를 비롯한 사회적 소수자를 포용하고 있음을 국가적 차원에서 전략적으로 홍보해(Bell and Binnie, 2004) 일반 대중으로부터 긍정적인 평판을 유도하는 공공외교의 일환이다(송태은, 2007). 주한 미국대사관은 전국 각지에서 열리는 퀴어 축제에 미국문화원 소속의 문화교육 선임 전문위원을 파견하고 있다.¹⁷⁾

정부 행위자들의 부스 운영은 성소수자 인권에 대한 공적인 지지를 지역의 시민들에게 가시화하며 지역에서 성소수자 정치의 장으로서

15) 《뉴스민》 2018년 06월 21일, “국가인권위 대구사무소, 대구퀴어축제 부스 설치하고 인권 상담,” <http://www.newsmin.co.kr/news/31694/>.

16) 《아시아경제》 2017년 06월 28일, “보수도시 대구에 불어닥친 퀴어 열풍 ‘안녕하세요, 저희는 성소수자입니다,’” <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idx-no=2017062514073653309>.

17) 위와 동일한 기사.

퀴어 축제의 위상을 공고히 한다. 국가인권위원회와 같은 국가 기관의 참여는 ‘합법적인’, ‘국가에서 지지하는’ 인상을 축제 참가자 및 일반 대중에게 심어준다. 또한 국가 기관의 참여는 퀴어 축제를 성사시키기 위해 지방 도시 정부의 협조를 이끌어 내거나 방해할 차단을 한다. 부산 퀴어문화축제의 경우, 구남로 광장 사용을 허가하지 않은 해운대구청이 불허를 명목으로 행정대집행을 할 수도 있는 상황이었으나, 국가인권위 소속 직원들이 축제 준비 현장에 미리 출석해 부스 및 무대 설치와 같은 공간 점용을 도움으로써 구청 측에서 퀴어 축제를 방해하는 조치를 취하는 것을 막았다. 외국 대사관의 존재는 성소수자의 권리를 인정하는 것이 국제적인 인권 규범에 부합한다는 것을 홍보하는 효과를 지니며, 퀴어 인권에 대한 시민 여론과 국가 정책에 영향을 가한다(송태은, 2017). 이에 더불어 미국을 중심으로 한 정치 질서에 우호적이며, 성조기 등 미국의 상징물을 활용하는 반대 집회 참가자들(한주희, 2015; 이나영·백조연, 2017)에게 대항할 논리를 제공한다.

정부 행위자들이 직접적인 참여 및 연대는 퀴어 축제에 대한 경찰의 협조를 강화해 레짐 형성을 촉진한다. 부산퀴어문화축제의 한 기획단원은 “제2회 부산퀴어문화축제 부스 참여 단체가 발표되자, 경찰 측에서 주한 미국대사관과 국가인권위의 참여 여부를 문의했다”고 언급했다. 이는 국가 기관 관계자나 외국 대사관에 소속된 직원이 반대 집회 참가자의 방해나 폭력에 노출되었을 경우, 정치적인 문제 또는 외교적인 문제가 발생할 수 있음을 경찰 측에서 의식했기 때문으로 보인다. 결과적으로 정부 행위자의 부스 참여는 경찰이 축제 공간 확보와 반대 집회에 대한 통제를 적극적으로 수행하도록 작동했다.

6. 결론

본 연구는 레짐 이론과 사회적 소수자에 대한 도시의 포용력을 결

합해 도시 다양성 레짐이라는 개념을 제안하며, 이 개념을 이용해 지방도시 도시에서 개최되는 퀴어 축제를 분석하고자 했다. 이를 통해 도출한 결론은 다음과 같다.

첫째, 대구, 제주, 부산의 퀴어 축제는 지방도시에서 새로운 정치의 장으로 성장했다. 지방도시의 성소수자들은 자신이 살고 있는 지역에서 퀴어 축제를 개최하기 위해 지역 내부에서 성소수자 당사자를 발굴했으며, 지역 사회에서 정치 세력으로 인정받는 한편 지지 기반을 얻기 위해 다른 시민 단체들에게 적극적인 연대를 표한다(Calvo and Trujillo, 2011; Moore, 2010). 이러한 과정을 통해 퀴어 축제와 성소수자 운동은 지역에서 새로운 정치 의제로 위치 짓게 된다. 지역 사회에서 일정한 지위를 확보하는 과정을 거친 뒤, 지방도시의 퀴어 축제는 해당 지역에 사는 성소수자들에게 거주 지역 내에서 정체성을 드러낼 기회를 갖게 하는 안전한 공간이자 커뮤니티 형성을 가능하게 하는 플랫폼이 된다.

지방 도시에서 퀴어 축제의 첫 발을 떼는 것은 성소수자 및 성평등에 대한 지역 사회의 인식을 개선하는 데 기여했다는 평가를 받는다. 대구문화퀴어축제 조직위와 부산퀴어문화축제 기획단은 각각 2010년과 2018년에 지역의 여성단체 연합으로부터 ‘성평등 디딤돌상’을 수여받았다. 성평등 디딤돌상은 여성권익 향상에 기여한 사례에 수여하는 상으로, 이와 같은 수상은 퀴어 축제가 지역에서 성소수자를 가시화하고 퀴어 정치라는 새로운 정치적 안건을 출범하고 견인하는 데에 중추적인 역할을 하고 있으며, 이를 지방 도시의 시민 사회 역시 인정하고 있음을 의미한다.

둘째, 퀴어 축제는 다양성을 기치로 한 도시의 정치적 프로젝트가 되어 비정부 행위자와 정부 행위자의 협력을 요구하며, 협력 관계의 핵심에는 ‘합법적인 퀴어 축제’를 위한 공공공간 사용권 획득이 있다. 지방 도시 정부와 경찰은 도시 내부의 공공공간 사용에 대한 허가 권한을 배타적으로 소유하고 있는 정부 행위자들로, 주축 측인 비정부

행위자들이 장소를 요구함으로써 퀴어 축제라는 프로젝트에 관여하게 된다. 비정부 행위자들은 정부 행위자들의 협력을 이끌어내기 위해 공식적, 비공식적으로 관계를 유지하는 한편, 경찰 및 도시 정부와 ‘안전하고 질서 있는 축제’를 위해 긴밀히 소통하고 있음을 홍보하고 실제로 공공안전과 질서유지를 위해 노력함으로써 정부 행위자들로부터 신뢰를 이끌어낸다.

다양성 레짐을 유지 및 강화하기 위해서는 공공 영역으로부터의 직접적인 지원 역시 필요하다. 정부 행위자들이 퀴어 축제 조직위가 가진 요구를 무시할 수 없도록 압박한다. 시민사회 외부에 있는 정부 행위자인 법원과 국가인권위, 주한 외국 대사관은 퀴어 축제에 직접 연대함으로써 레짐 형성에 기여한다. 이와 같은 정부 행위자 내의 이질성과 다양성은 레짐 형성에 역동성을 더한다.

본 연구가 가진 주요 한계점은 정부 영역에 속한 행위자들과의 대면 인터뷰를 충분히 수행하지 못해, 정부 단체 및 조직의 논리를 넘어서 정부 행위자가 가지고 있는 개별적인 행위자성을 명확히 규명하지 못했다는 것에 있다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 세 가지 측면, 1) 성소수자 운동에 대한 공간성 부여, 2) 레짐 이론의 확장과 3) 시의성에서 의의 역시 가지고 있다.

첫 번째, 퀴어 연구에 공간성을 부여했다는 것이 본 연구의 이론적 기여가 될 수 있다. 한국의 사회운동에 관한 연구에서는 국가 중심적인 시각이 지배적이다. 여성 운동과 소수자 운동 역시 스케일에 대한 고려가 부재했으며(황진태·정현주, 2015), 서울이 과도한 대표성을 가지고 국가 스케일의 사회 운동을 대표해 왔다(강인순, 2007). 본 연구는 국가 스케일 중심으로 논의되었던 성소수자 인권 운동에 대한 관점을 지역 및 도시의 차원의 관점에서 바라보도록 한다. 이에 더해 성소수자 운동에서 지방도시가 갖는 의미를 분석했다. ‘퀴어문화축제’라는 이름을 고수했던 서울의 퀴어 축제가 2018년이 되어서야 ‘서울퀴어문화축제’로 개칭한 것이 제한적이었던 공간적 상상력을 보여주는 예시이다.

두 번째로, 본 연구는 지방도시에서 열리는 퀴어 축제를 레짐 이론을 통해 분석함으로써 퀴어 축제를 가능하게 하는 정부의 역할을 행위자성에 기반해 발견했으며, 정치적 안전을 중심으로 형성되는 레짐 이론에 새로운 분석 대상을 더했다. 소수자 정치와 관련된 기존의 레짐 이론은 인구 수에 기반한 선거 제도에서의 영향력과 직접적인 정치 참여에 집중했다(Bailey, 1999; Poppelaar, 2007). 한편, 한국의 소수자 운동에 대한 연구는 대부분 국가 스케일에서 논의가 되었으며(윤수중, 2005; 장미경, 2005; 서동진, 2005), 이는 정부와 성소수자 운동을 대립적 관계(윤수중, 2005; 전영평, 2008)로 보도록 만든다. 그러나 퀴어 축제의 사례가 보여주듯, 성소수자 운동이 요구하는 바가 ‘동성 결혼 법제화’나 ‘차별금지법 제정’과 같이 제도적 기반을 완전히 바꾸는 문제가 아니라면 정부 행위자는 이들이 배타적으로 소유한 자원인 제도와 공권력을 이용해 성소수자 운동에 협조할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 퀴어 축제의 급속한 확산과 정부 행위자 및 혐오 세력과의 갈등이 최고조에 이르렀던 2017년과 2018년을 연구 대상에 포함하고 있다. 2018년은 7개의 도시에서 퀴어 축제가 개최되었으며, 축제 참가자도 어느 때보다 많았던 해이다. 참가자 수의 증가만큼이나 혐오 세력도 이전과 비교해 조직적인 대응을 했으며, 인천퀴어 문화축제는 인천 동구청의 비협조와 혐오 세력의 유례없는 폭력 사태로 인해 언론의 주목을 받았다. 이러한 시의성과 화제성, 그리고 퀴어 축제의 다년간의 지속에도 불구하고 이를 학술적으로 다룬 문헌은 아직 미비한 상황이다. 이에 본 연구는 해마다 더 많은 화제를 양산하고 있는 한국 성소수자 운동의 한 단면에 대해 학술적인 분석을 시도했다.

원고접수일: 2019.05.15

심사완료일: 2019.05.31

게재확정일: 2019.06.27

최종원고접수일: 2019.06.27

❖ Abstract

Urban diversity regime in queer festivals of non-capital cities:
a case study of Dague, Jeju and Busan

Yeryun Hong

This study suggests the concept of ‘urban diversity regime’, analyzing queer festivals of non-capital cities in the Korean context. Conducting participant observation, in-depth/informal interviews, and archival data, this study catches the following results from the case of Dague, Jeju, and Busan. First, queer festivals of three cities arise as a political agenda through two main steps: uniting of local human resource and acquiring citizenship from local civil society. As the queer festival is a newly emerged activism in local areas except for Seoul, organizers integrate collective emotion within the progressive local civil community. Second, as a political project for urban diversity, queer festivals call for cooperation between civil and public actors. The cooperation is mainly built upon ‘the right for occupying public space’, which is a requisite for ‘the legitimate festival’. Since local government and police own exclusive power to approve accessibility to public space, governmental actors are inevitably involved in the political project. This study seeks to explore the power relationship in local queer festivals, which is rapidly spreading in recent, and to expand the regime approach to political participation and identity politics of minorities and localization of queer festivals.

Keywords: regime theory, diversity, queer festival, sexual minorities, non-capital cities

참고문헌

- 강인순. 2007. 「마산·창원 지역 여성운동의 현황과 과제」. 《한국여성학회》, 제23권 제4호, 177~213쪽.
- 김주락. 2015. 「드러냄으로 물들이는 공간」. 《문화역사지리》, 제27권 제3호, 100~113쪽.
- 김현철. 2015a. 「성적 반체제자와 공공 공간—2014 신촌/대구 퀴어퍼레이드를 중심으로」. 서울대학교 사회교육과 대학원 석사학위논문.
- _____. 2015b. 「성적 반체제자와 도시공간의 공공성: 2014 신촌 퀴어퍼레이드를 중심으로」. 《공간과 사회》, 제25권 제1호, 12~62쪽.
- 박경래·황정인·박노섭·안정민. 2009. 「집회·시위에 대한 경찰대응 기준과 개선방안」. 《형사정책연구원 연구총서》, 제12호, 7~163쪽.
- 루인(배성민)·정희성. 2018. 「퀴어와 공간의 관계 재구성: 영화 <불온한 당신>(이영, 2015)의 바지씨 이목을 통해 한국이라는 공간의 이성애 규범성과 도시-촌락 이분법 탐문하기」. 《공간과 사회》, 제28권 제1호, 194~226쪽.
- 서동진. 2005. 「인권, 시민권 그리고 섹슈얼리티: 한국의 성적 소수자 운동과 정치학」. 《경제와 사회》, 제67호, 66~87쪽.
- 송태은. 2017. 「미국 공공외교의 변화와 국제평판」. 《국제정치논총》, 제57권 제4호, 163~198쪽.
- 윤수중. 2005. 「소수자 운동의 특성과 사회운동의 방향」. 《경제와 사회》, 제67호, 12~38쪽.
- 이나영·백조연. 2017. 「<성과학연구협회>를 중심으로 본 '개신교' 동성애 '혐오담론」. 《여성학연구》, 제27권 제1호, 67~108쪽.
- 이혜숙. 2002. 「지역여성운동의 형성과 전개: 진주여성민우회를 중심으로」. 《한국사회학》, 제36권 제1호, 195~221쪽.
- _____. 2012. 「지역여성운동의 조직과 세력화의 전망」. 《한국여성학》, 제28권 제4호, 39~83쪽.
- 장미경. 2005. 「한국사회 소수자와 시민권의 정치」. 《한국사회학》, 제39권 제6호, 159~182쪽.
- 정현주. 2006. 「사회운동의 공간성: 사회운동연구에 있어서 지리학적 기여에 대한 탐색」. 《대한지리학회지》, 제41권 제4호, 470~490쪽.
- 정희성. 2018. 「역설적 공간으로써 퀴어문화축제 장」. 경희대학교 지리학과 대학원 석사학위논문.
- 전영평. 2008. 「다문화시대의 소수자운동과 소수자행정」. 《한국행정학보》, 제42권 제3호, 9~27쪽.

- 한윤애. 2015. 「‘축제적 전유’를 통한 공공공간의 재구성」. 《공간과 사회》, 제25권 제1호, 63~94쪽.
- 한주희. 2015. 「퀴어 정치와 퀴어 지정학」. 《문화과학》, 제83호, 62~81쪽.
- 황진태. 2011. 「2008년 촛불집회시위의 공간성에 관한 고찰」. 《경제와사회》, 제90호, 262~289쪽.
- 황진태·정현주. 2015. 「페미니스트 공간연구에 다중스케일적 접근 접목하기」. 《대한지리학회지》, 제50권 제1호, 123~139쪽.
- Aldrich, R. 2004. "Homosexuality and the city: An historical overview." *Urban Studies*, Vol. 41, No. 9, pp. 1719~1737.
- Andersson, T. D. and Getz, D. 2008. "Stakeholder management strategies of festivals." *Journal of Convention and Event Tourism*, Vol. 9, No. 3, pp. 199~220.
- Ammaturo, F. R. 2016. "Spaces of pride: a visual ethnography of gay pride parades in Italy and the United Kingdom." *Social Movement Studies*, Vol. 15, No. 1, pp. 19~40.
- Annes, A. and Redlin, M. 2012. "Coming out and coming back: Rural gay migration and the city." *Journal of Rural Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 56~68.
- Bailey, R. C. 1999. *Gay politics, urban politics: Identity and economics in the urban setting*. Columbia University Press.
- Bell, D. and Binnie, J. 2004. "Authenticating queer space: Citizenship, urbanism and governance." *Urban studies*, Vol. 41, No. 9, pp. 1807~1820.
- Bertuzzi, N. 2017. "Urban Regimes and the Right to the City: An Analysis of the No Expo Network and its Protest Frames." *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. 113, pp. 107~128.
- Brickell, C. 2000. "Heroes and invaders: Gay and lesbian pride parades and the public/private distinction in New Zealand media accounts." *Gender, Place and Culture: A Journal of Feminist Geography*, Vol. 7, No. 2, pp. 163~178.
- Brown, G. 2007. "Mutinous eruptions: autonomous spaces of radical queer activism." *Environment and Planning A*, Vol. 39, No. 11, pp. 2685~2698.
- _____. 2012. "Homonormativity: A Metropolitan Concept that Denigrates 'Ordinary' Gay Lives." *Journal of Homosexuality*, Vol. 59, No. 7, pp. 1065~1072.
- Browne, K. 2007. "A party with politics? (Re) making LGBTQ Pride spaces in Dublin and Brighton." *Social & Cultural Geography*, Vol. 8, No. 1, pp. 63~87.
- Bruce, K. 2013. "LGBT Pride as a cultural protest tactic in a southern city." *Journal of Contemporary Ethnography*, Vol. 42, No. 5, pp. 608~635.
- Brunner, C. and Schumaker, P. 1998. "Power and gender in the "new view" public schools." *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 1, pp. 30~45.

- Calvo, K. and Trujillo, G. 2011. "Fighting for love rights: Claims and strategies of the LGBT movement in Spain." *Sexualities*, Vol. 14, No. 5, pp. 562~579.
- DeLeon, R. and Naff, K. 2004. "Identity politics and local political culture: Some comparative results from the social capital benchmark survey." *Urban Affairs Review*, Vol. 39, No. 6, pp. 689~719.
- Dinham, A. and Lowndes, V. 2008. "Religion, resources, and representation: three narratives of faith engagement in British urban governance." *Urban Affairs Review*, Vol. 43, No. 6, pp. 817~845.
- Eleftheriadis, K. 2015. "Organizational practices and prefigurative spaces in European queer festivals." *Social Movement Studies*, Vol. 14, No. 6, pp. 651~667.
- Goh, K. 2018. "Safe cities and queer spaces: the urban politics of radical LGBT activism." *Annals of the American Association of Geographers*, Vol. 108, No. 2, pp. 463~477.
- Good, K. 2005. "Patterns of politics in Canada's immigrant-receiving cities and suburbs: How immigrant settlement patterns shape the municipal role in multiculturalism policy." *Policy Studies*, Vol. 26, No. 3-4, pp. 261~289.
- Honneth, A. 1995. *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts*. Polity Press.
- Jagose, A. 1996. *Queer theory: An introduction*. NYU Press.
- Jayne, M. 2012. "Mayors and urban governance: discursive power, identity and local politics." *Social & Cultural Geography*, Vol. 13, No. 1, pp. 29~47.
- Johnston, L. and Waitt, G. 2015. "The spatial politics of gay pride parades and festivals: Emotional activism." in Paternotte, D. and Tremblay, M.(eds.). *Ashgate Research Companion on Lesbian and Gay Activism*. Ashgate, pp. 105~119.
- Keck, T. 2009. "Beyond backlash: Assessing the impact of judicial decisions on LGBT rights." *Law & Society Review*, Vol. 43, No. 1, pp. 151~186.
- Markwell, K. and Waitt, G. 2009. "Festivals, space and sexuality: Gay pride in Australia." *Tourism Geographies*, Vol. 11, No. 2, pp. 143~168.
- Monro, S. 2005. *Gender politics: Activism, citizenship and sexual diversity*. Pluto Press.
- Moore, M. R. 2010. "Articulating a Politics of (Multiple) Identities 1: LGBT Sexuality and Inclusion in Black Community Life." *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, Vol. 7, No. 2, pp. 315~334.
- Mossberger, K. and Stoker, G. 2001. "The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization." *Urban affairs review*, Vol. 36, No. 6, pp. 810~835.
- Olson, E. 2017. "An exploration of lesbian, gay, bisexual, and transgender pride festival sponsors." *Journal of convention & event tourism*, Vol. 18, No. 1, pp. 60~73.
- Pierre, J. 2014. "Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban

- governance theory, and comparative urban politics.” *Urban Affairs Review*, Vol. 50, No. 6, pp. 864~889.
- Poppelaars, C. 2007. “Resource exchange in urban governance: On the means that matter.” *Urban Affairs Review*, Vol. 43, No. 1, pp. 3~27.
- Sharpe, E. 2008. “Festivals and social change: Intersections of pleasure and politics at a community music festival.” *Leisure Sciences*, Vol. 30, No. 3, pp. 217~234.
- Stone, C. 1989. *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. University press of Kansas.
- _____. 1993. “Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach.” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, No. 1, pp. 1~28.
- _____. 2004. “It’s more than the economy after all: Continuing the debate about urban regimes.” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 26, No. 1, pp. 1~19.
- _____. 2005. “Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis.” *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 3, pp. 309~341.
- _____. 2015. “Reflections on regime politics: From governing coalition to urban political order.” *Urban Affairs Review*, Vol. 51, No. 1, pp. 101~137.
- Waitt, G. and Stapel, C. 2011. “‘Fornicating on floats?’ The cultural politics of the Sydney Mardi Gras Parade beyond the metropolis.” *Leisure Studies*, Vol. 30, No. 2, pp. 197~216.
- Whelan, R., Young, A. H. and Lauria, M. 1994. “Urban regimes and racial politics in New Orleans.” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 16, No. 1, pp. 1~21.
- Weinstein, L. and Ren, X. 2009. “The changing right to the city: Urban renewal and housing rights in globalizing Shanghai and Mumbai.” *City & Community*, Vol. 8, No. 4, pp. 407~432.
- Wright, M. 2009. “Gender and geography: Knowledge and activism across the intimately global.” *Progress in Human Geography*, Vol. 33, No. 3, pp. 379~386.