

스페인 빌바오의 지역발전 재생 경로

김정환* · 문승희** · 정혜윤*** · 홍진기****

Critique of the Revitalization Trajectory of Bilbao

Kyoung-Hwan Kim* · Seung-Hee Moon** · Hye-Yoon Jung*** · Jin-Ki Hong****

요약 : 2018년 정부의 산업위기대응특별지역 지원책은 문화·관광 관련 지원책들을 포함하고 있다. 여기에는 정부가 문화·관광산업을 제조업의 대안으로 인식하고 있다는 의미가 내포되어 있다. 스페인 빌바오는 구겐하임 미술관을 유치하여 문화·관광산업을 중심으로 지역발전을 추진하였고, 빌바오의 성공 사례는 “빌바오 효과” 또는 “구겐하임 효과”라는 용어를 탄생시켰다. 이 연구의 목적은 스페인 빌바오의 지역발전 재생과정에서 나타나는 장소적 특수성과 지역발전 재생 전략을 구조적 맥락에서 분석해 우리나라 산업위기지역의 대응책에 대한 시사점을 모색하는 데 있다. 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 빌바오는 유럽 내 초국가적 무역 네트워크의 중요 결절지라는 지리적 이점을 바탕으로 바스크 지방정부에게 정치적, 재정적 자율권을 보장하였다. 바스크 지방정부는 자율성을 적극적으로 활용해 지역발전 재생사업을 수행할 수 있었다. 둘째, 빌바오는 지역발전 재생 프로젝트를 수행하는 과정에서 민관협력체계를 원활하게 가동해 오랜 시간 동안 꾸준한 실천력을 확보할 수 있었다. 셋째, 빌바오의 지역발전 재생사업은 대형 프로젝트와 장소마케팅의 효과로 주목 받았지만, 그 이면에는 문화·관광산업이 창출하는 일자리의 불안과 서비스업 내의 양극화 문제가 도사리고 있다. 빌바오가 추진한 탈산업화는 문화·관광산업과 더불어 지식기반서비스와 금융서비스 등 서비스산업이 다양하게 특화되었기 때문에 성과를 얻을 수 있었다.

주요어 : 산업위기지역, 지역발전 재생, 빌바오 효과, 구겐하임 미술관, 민관협력체계, 탈산업화

Abstract : Bilbao, Spain, made a mark as a example of the regional revitalization by culture and tourism. Korean Government have a perspective that culture and tourism could be an alternative to the regional crisis of manufacturing in 2018. The main purpose of this study is to analyze the locational specificity and the revival strategies for the regional development of Bilbao in a structural context. This could provide implications to the regional crisis of Korea. The main results are summarized as follows. Firstly, the local government of Bilbao has taken an active role, using not only its political and financial autonomy but also its locational advantage as an important nodal region of transnational trade networks in Europe. Secondly, Bilbao was able to sustain its regional revitalization initiatives for a long period by facilitating public-private partnership system. Finally, despite the effectiveness of the mega project and place marketing, low

* 춘천바이오산업진흥원 선임연구원(Section Chief, Chuncheon Bioindustry Foundation, delacoree@cbf.or.kr)

** 강원테크노파크 과장(Manager, Gangwon Technopark, shmoon@gwtp.or.kr)

*** 강원대학교 일반대학원 사회교육학과 지리학전공 박사과정(Ph.D. Candidate in Geography, Department of Social Education, Graduate School, Kangwon National University, jhenny@kangwon.ac.kr)

**** 산업연구원 선임연구위원 (Senior Research Fellow, Korea Institute for Industrial Economics & Trade, jkhong@kiet.re.kr)

job security and the polarization of the service sector have emerged as a problem at the same time. Still, the deindustrialization of Bilbao could be possible due to the various services including knowledge-based services and financial services as well as culture and tourism.

Key Words : industrial crisis region, regional revitalization, Bilbao effect, Guggenheim Museum, public-private partnership system, deindustrialization

1. 서론

2018년에 우리나라의 6개 도시가 산업위기대응 특별지역으로 지정되었다¹⁾. 정부는 산업위기대응 특별지역들에 대해 근로자·실직자 생계안정 및 재취업 지원, 소상공인과 중소기업 경쟁력 제고를 위한 금융 우대 및 세제 혜택 등을 제공하고 있다. 정부의 지원 사업 중에는 관광·문화사업을 활성화하기 위한 관광홍보 지원, 관광자원 확충, 공연·예술 활용 관광자원화, 레저 휴양지 조성, 광역 해양관광 레저 체류 단지 조성, 관광산업 융자지원 등이 포함되어 있다. 이러한 조치에는 문화·관광산업이 제조업 위기를 해결할 수 있는 하나의 대안이라는 정부의 인식이 내포되어 있다.

유럽의 산업도시들은 1970년대에 혹독한 산업 위기를 경험했고, 산업 위기를 타개하고자 오랜 시간 동안 지역발전 재생 전략을 실천했다. 이 가운데 스페인의 빌바오(Bilbao city)는 산업이 황폐화되었던 도시가 구겐하임 미술관을 중심으로 지역발전 재생 전략을 성공적으로 수행한 대표적인 사례로 손꼽힌다. 빌바오가 추진한 지역발전 재생사업 가운데 구겐하임 미술관 건립이 가장 주목받으면서, 빌바오의 성과는 ‘빌바오 효과(Bilbao effect)’ 또는 ‘구겐하임 효과(Guggenheim effect)’라고 불리게 되었다. 지역발전을 위해 예술시설, 예술 작품 등 ‘예술자산’이 장소마케팅의 전략적 도구로 많이 활용되고 있는데(정수희·이병민, 2014), 빌바오는 박물관 중심의 문화·관광산업 육성이 지역발전 재생

성공으로 이어진 모델이라고 평가받았다.

그러나 빌바오에 대한 기존 연구들은 문화·관광 중심의 대형 지역개발 사업에 지나치게 경도되어 빌바오의 지역발전 경로 재생이 단지 미술관 하나로 이루어낸 신화인 것처럼 피상적으로 다루는 경향이 있다. 이 연구는 스페인 빌바오의 지역발전 재생과정에서 나타나는 장소적 특수성과 도시계획의 전략을 구조적 맥락에서 살펴보고자 다음과 같이 연구의 목적을 설정했다. 첫째, 빌바오의 장소적 특수성을 분석함으로써 지역발전 재생을 가능하게 한 지역의 환경과 역량을 파악한다. 둘째, 빌바오가 시행한 지역발전 재생사업의 성과와 한계를 분석한다. 셋째, 빌바오 지역재생 사업의 결과를 종합적으로 분석해 현재 한국의 산업위기 지역 대응정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구 동향

스페인 빌바오는 지역경제의 쇠퇴 국면을 성공적으로 전환해 전 세계의 이목을 집중시키며 ‘빌바오 효과’라는 용어를 탄생시켰다. 구겐하임 미술관이 빌바오의 지역발전 재생의 상징으로 부각되면서, 빌바오의 지역발전 재생은 ‘구겐하임 효과’라고 불리기도 한다. 구겐하임 미술관을 새로운 문화경제 공간으로 구축해 지역재생에 성공한 선진 사례(Giovannini, 1992, 1997; Jencks, C., 1997; Wilson, 2001; 김효정, 2006; 장혜영, 2007; 박근

태, 2011)로 거론되면서, 산업위기 지역에서의 지역발전 재생 경로를 성공적으로 전환시킨 세계적인 사례로 연구된 바 있다. 창조적 문화예술도시의 이미지를 획득하는 빌바오의 전략과 정책적 측면에서의 시사점을 다룬 연구는 김효정(2006), 장혜영(2007), 이은혜(2009), 박근태(2011) 등이 있다. 김효정(2006)은 예술성이 가미된 구겐하임 미술관을 유치하는 전략을 통해 도시가 변모했으며, 이를 발판으로 유명 호텔 유치, 도시재정비 등 간접적인 효과가 창출되었다고 보았다. 장혜영(2007), 박근태(2011)는 구겐하임 미술관 유치가 빌바오 지역재생 전환의 계기가 되었으며, 중심시가지 지구 재개발, 교통인프라 정비 등 도시 전반에 문화 클러스터를 조성하고 발달시켰다는 점을 강조하고 있다.

그러나, 다른 한 축에서는 문화의 프랜차이즈화, 사회적 양극화, 신자유주의 경제세계화의 상징이라는 측면에서 외형적인 미사여구에 뒤덮혀 있다는 비판(McNeill, 2000; Rodríguez, 2002; Taylor, 2004; 이은혜, 2009; 김정후, 2015)도 상존한다. 이은혜(2009)는 구겐하임 미술관의 구상과 설립 과정을 성장 위주의 ‘도시 기업주의’ 측면에서 구겐하임 효과를 비판적으로 고찰하였다. 지역의 의견을 미반영한 미술관 유치 과정과 지역의 문화예술이 소외되는 문제에 대하여 비판하고 중장기적인 경제적 효과에 의문을 제기하면서 톱 다운 방식의 문화 인프라 투자와 장소 마케팅에 집중된 도시 전략의 문제점을 지적하였다.

이 외에도, 빌바오의 지역발전 재생과 관련한 주체와 이를 주도했던 거버넌스에 대한 연구도 다수 존재한다. 구겐하임 유치와 더불어 아반도이바라(Abandoibarra) 지구 재생의 중장기 계획 수립과 전략을 실행하는 과정도 중요하게 다루어지고 있다. 특히 빌바오 메트로폴리-30(Bilbao Metròpoli-30)²⁾과 빌바오 리아 2000(Bilbao Ria 2000)³⁾ 등의 조직을 필두로 민-관 거버넌스의 협력을 성공요인으로 밝힌 연구들이 특히 국내에서

재조명되고 있다(이남표, 2015; 이승욱, 2018; 황세원·고동현·서재교, 2019). 빌바오 시청 담당자의 심층인터뷰를 토대로 빌바오의 지역재생의 성공요인을 연구한 이남표(2015)는 메트로폴리-30과 빌바오 리아 2000의 독립적인 운영구조, 지역의 경제·사회·환경의 복합적 요소를 중시한 계획 수립, 치밀한 제반환경 분석 데이터와 토지 및 재원 확보 전략을 강조하였다. 이에 “구겐하임 미술관은 빌바오를 국제화하는 데 역할을 한 것뿐이며, 빌바오의 지역재생은 빌바오 메트로폴리-30와 빌바오 리아 2000을 중심으로 추진된 거버넌스 역량과 프로젝트들의 상호작용에 의해 이루어진 것”이라고 자체평가하고 있다(이남표, 2015). 이승욱(2018)은 조선업의 쇠퇴로 인해 위기를 겪었던 빌바오와 함부르크, 말뚝을 비교하면서 빌바오 지역재생 프로젝트의 특징을 시민들을 위한 지역재생을 목표로 설정하고 실천했다는 점을 들고 있다. 마찬가지로 빌바오, 말뚝, 린을 비교연구한 황세원·고동현·서재교(2019)는 빌바오의 혁신 요인을 거버넌스 차원에서 접근하였다. 빌바오 메트로폴리-30을 중심으로 의사결정 구조를 단일화하고 공공이 주도하되 민간 주체들의 다양한 관점을 수용하면서 정치적인 상황에 좌우되지 않고 장기적인 계획을 지속적으로 추진했던 지역차원의 거버넌스 구축 및 운영을 핵심적 성공요인으로 제시하고 있다.

기존 연구들은 문화가 예술적 활동을 넘어서 경제적 기반의 역할을 하였다는 점을 강조했다는 점에서 의의가 있지만 역사적·사회적·정치적 맥락이 누락되어 있어 빌바오의 지역재생 경로의 역동성을 포착하기가 어렵다는 문제점이 있다. 문화 변동의 특징은 재현과 이미지의 해석 등의 추상적인 담론보다는 지역단위에서 실제적으로 일어나는 프로젝트로 대변되므로 구체성을 지니고 있다(이병민·이원호, 2014). 따라서 이 연구는 기존 연구와 차별적으로 스페인 빌바오의 장소적 특수성과 역사적·사회적·정치적·관계적 특성을 살펴보고, 스페인 빌

바오의 구겐하임 미술관 유치 과정과 지역에 미친 영향을 분석하여 지역발전 재생 경로를 재해석하고자 한다.

3. 빌바오의 장소적 특수성

1) 해상무역에 유리한 지리적 위치

빌바오는 스페인 북부에 위치한 바스크 지역(Basque Country)의 항구도시이면서 비즈카야(Bizkaia) 주의 주도(州都)이다(Plöger, 2008). 빌바오는 북대서양 연안에 자리 잡은 지리적 위치 때문에 서유럽, 북아메리카 국가들과의 교역에 유리했으며, 이베리아 시장과 주요 유럽 항구들을 연결했다. 빌바오 항구 인프라가 개선되면서 점차 대규모 무역환경을 갖추었고, 스페인과 유럽 사이의 무역의 대부분은 빌바오 항을 통과했다(Guiard, 1931; del Cerro Santamaria, 2007에서 재인용). 빌바오는 바다로 연결된 네르비온 강(Nervión river)과 풍부한 삼림자원을 활용하여 일찍이 조선업에 특화할 수 있었다. 빌바오의 조선소는 13세기부터 대형선박을 제작했으며, 빌바오의 무역상들은 이 선박을 활용해 15세기부터 철, 양모 산업의 세계 무역 지배력을 강화하였다(Heers, 1955; Braudel, 1949; Israel, 1980; Phillips & Phillips, 1997; del Cerro Santamaria, 2007에서 재인용).

철강 산업과 연관된 조선업, 철도 시스템, 수력 발전소 등이 빌바오에 집적하면서 빌바오의 경제 구조는 철강과 조선 중심의 제조업과 금융 중심의 서비스산업이 주를 이루게 되었다(Fusi Aizpurúa, 1984; del Cerro Santamaria, 2007에서 재인용). 영국의 산업혁명과 맞물려 철광석의 수출량이 기하급수적으로 증가하면서, 외국인 자본이 대량으로 유입됐다(Glas, 1997; Montero, 1993). 1890년

에는 빌바오 증권거래소가 설립되면서 금융 부문이 현대화되었고, 빌바오 경제의 새로운 투자 사이클이 형성됐다(Montero, 1993; 1998).

2) 프랑코 독재정권(1939~1975)의 아이러니

한편, 1890년대 유럽 전역에서 보호주의 조치들로 인해 빌바오 철강이 외국 시장에 진출하는 것이 어렵게 되었고, 스페인 정부도 빌바오 철강을 국가 산업으로 적극적으로 육성하면서 보호조치를 시행했다. 빌바오가 위치한 비즈카야 주는 20세기 초에 1,225개의 신규 회사가 설립되면서 지속적인 성장을 누렸다. 1900~1937년간 주변 지역으로부터 인구가 유입되어 도시 규모가 빠른 속도로 증가했고 빌바오 인구는 1900년 8.3만 명에서 1930년 16.1만 명으로 증가했다. 인구 증가는 대부분 빌바오 공업 지역과 네르비온 강둑에 집중되었다(Montero, 1998).

그러나 1921년까지 빌바오 철강의 주요 판매시장이었던 대영제국과의 무역 거래가 장기간 감소되었고, 이는 운송업과 해상교통 관련 산업에 영향을 미쳤다. 위기는 제2공화국 시절(1931~1937)에도 계속되었다. 산업생산은 1934년에 거의 중단되었고, 산업 구조조정을 위한 정부 프로그램 시행도 기업 이익 감소를 촉발했다. 게다가, 노동시장의 혼란스러운 상황은 1935년에 25%의 실업률로 확대되어, 보호주의 경제정책은 실효성이 없게 되었다.

1936년 스페인 정권을 찬탈한 프랑코(Francisco Franco)의 파시스트 정권은 공화당 정부에 충성했던 바스크 지역의 자치권을 박탈했다. 게다가 빌바오에 축적된 중공업 자원들을 내전에 동원하면서 1940년대 빌바오의 생활수준은 1900년대 초에 비해 50% 이상 떨어졌다. 계속되는 전쟁으로 경제적 자급자족이 달성되기 어려웠고 배고픔의 위협이 확산되면서 제어불능의 암시장이 형성되기도 했다(Diez Medrano, 1999).

1950년대 말이 되어서야, 미국이 군사기지 설치에 대한 대가로 스페인 독재 정권에 경제적 지원을 결정하면서 스페인의 고립은 끝나게 되었다. 1959년 안정화 계획 등 다양한 개발계획은 빌바오의 경제 재건에 기초가 되었다⁴⁾. 그러나 독재정권 초기에 폐지된 바스크 자치권, 바스크 경제를 장악한 친 프랑코 성향의 바스크 자본가들로 인해 빌바오는 대외 무역 보다는 여전히 스페인 내수에 의존하는 경향을 보였다(Diez Medrano, 1999). 1970년대 후반 바스크 지역을 근간으로 하는 무장단체 ETA (Euzkadi Ta Askatasuna)는 스페인 정부에 대한 테러와 유혈 투쟁을 시도했고, 이러한 정치적 폭력과 불안 분위기는 빌바오의 투자와 발전에 부정적인 영향을 미쳤다.

빌바오와 프랑코 정권은 두 가지 측면에서 아이러니한 관계에 놓여 있었다. 첫 번째 아이러니는 빌바오가 프랑코 정권 때문에 자치권을 잃고 자유를 빼앗겼지만, 프랑코 정권 덕분에 오히려 도시 경제가 성장한 것이다. 프랑코 정권 당시 빌바오는 자치권을 빼앗겨 지역의 자율성을 탄압 당했다. 그러나 프랑코 정권이 내수 중심으로 폐쇄적인 경제 정책을 시행했기 때문에 오히려 빌바오의 제조업이 부흥하고 도시 규모가 성장할 수 있었다⁵⁾. 두 번째 아이러니는 프랑코 정권에 의한 내수 의존 성장이 한편으로는 빌바오를 보호했지만, 다른 한편으로는 빌바오가 국제 경제 환경에서 지체되도록 만든 원인이라는 점이다. 1970년대 유럽의 다른 도시들은 아시아 신흥공업국의 등장과 두 차례에 걸친 유가 파동으로 인해 전통적 산업도시들이 쇠락하고 있었다. 이러한 시기에 빌바오는 국가 경제의 울타리 안에서 강력하게 보호를 받았기 때문에 유럽을 뒤덮은 산업위기를 체감하지 못하고 있었다. 그러나 프랑코가 사망하면서 정권이 교체되자 빌바오는 엄혹한 세계 경제에 그대로 밀려 나오게 되었다. 수십년간 보호경제체제 하에서 온실 속 화초처럼 자라왔던 빌바오의 산업은 1980년대 접어들면서 속절

없이 무너져 버렸고 경제 위기의 직격탄을 맞게 되었다. 프랑코 정권과 빌바오는 표면적으로는 자치권을 두고 갈등을 벌인 관계이지만, 실질적으로는 순망치한(唇亡齒寒)의 관계였다.

3) 지역법으로 보호된 지역경제

바스크 지방정부는 지역의 경제활동을 보호하기 위해 지역법(the local laws)을 제정하고, 12세기 카스티유 왕정과 협정을 통해 높은 수준의 자치권을 확보했다. 이는 스페인 무역체제와는 별개로 운영되는 사실상 자유무역지대를 조성하고 독점 운영하는 내용으로 낮은 관세와 더불어 비스카야 출신들에게만 철광산의 채굴을 허용했으며, 심지어 지역법에 반하는 스페인 왕실의 입법 사항을 거부할 권리가 포함되어 있었다. 빌바오는 19세기까지 지역법을 근거로 외국 자본에 의한 지역개발 권한을 방어할 수 있었다(Echevaria Alonso, 1995; Basurto Larra aga, 1983). 이러한 바스크 지방정부의 성장 주도 전략은 빌바오를 스페인에서 가장 부유한 지역으로 발전시켰고(Glas, 1997), 스페인 정부는 지역사업으로 인한 이익을 제휴하면서 공생관계를 유지했다.

한편, 경쟁 없이 철광석을 채굴할 수 있었던 비스카야인들은 지역 엘리트 집단으로 성장했다(Montero, 1993). 이들은 채굴권 확보를 넘어 광산 민영화와 위한 로비와 철 생산 기계화를 통해 산업 경쟁력을 향상시켰다. 이와 더불어 부동산을 통해 저위험 투자를 시도하면서 산업자본주의로 이행하기 위한 기반을 확립했다(Diez Medrano, 1999). 또한 이들은 다양한 형태의 결사를 통해 정부와 결탁하면서 스페인 경제에 가공할 요소로 부상했으며⁶⁾, 스페인의 주요 경제 기능을 카스티유에서 빌바오가 있는 북부 해안지역으로 이전하는 데 큰 역할을 담당하기도 했다.

4. 빌바오 지역발전 재생 경로

1) 빌바오 지역재생 전략의 등장 배경

1970년대에 접어들면서 스페인 빌바오의 경기 침체가 시작되자 전통적인 철강, 조선 등 지역산업이 큰 타격을 받았고, 그 결과 주력산업의 붕괴, 25~30%대의 높은 실업률, 도시 구조 전반과 환경의 황폐화, 타 지역으로의 인구 유출, 사회적 배제 등의 문제가 발생하였다(Areso, 2010). 정부는 지역산업의 위기를 극복하고, 산업 재편 및 현대화를 위한 구조조정(1975~1985년)을 단행했다. 이는 빌바오 대도시권(Metropolitan Bilbao)에 대한 긴급재산업화지구(ZUR, Zones of Urgent Re-industrialization) 대책으로, 생산 합리화를 위한 공장 폐쇄, 근로자 해고, 자동화 확대, 유연성의 원칙에 따라 산업과 고용구조를 재편했다. 1978년에 본격적으로 시작된 구조조정으로, 산업기반이 57% 감소하고 약 3,000명이 실직하였다(Escudero, 1981; del Cerro Santamaria, 2007에서 재인용). 실업률 증가와 계층간 불균등이 심화되었고, 지역산업이 쇠퇴하고 붕괴했다. 1960년대 스페인과 바스크 지역 모두에서 낮은 수준(0.5%)에 머물렀던 실업률은 1975년 1.7%에서 1985년 21.1%로 치솟기 시작했다. 실업은 특히 청년(25세 이하 인구 중 50% 이상이 실업자)과 여성에게 영향을 미쳤고⁷⁾, 새로운 일자리의 상당 부분은 불안정한 상태로 유지되었다. 이러한 현상은 빌바오 시 내에서도 불균형적으로 나타났으며, 주로 노동자 계층 거주 지역인 바라카도(Barakado)의 레프트뱅크(Left Bank), 세스타오(Sestao), 포르투갈레테(Portugalete), 바사우리(Basauri), 빌바오(Bilbao) 등을 중심으로 나타났다.

2) 지역재생 계획 수립 및 거버넌스 구축

빌바오는 약 40%의 제조업 일자리를 상실하는 등 극적인 구조조정을 겪으면서, 지역의 구조변화에 대한 공감대가 확산됐다(Plöger, 2008). 특히 1986년 지역선거에서 집권당인 바스크민족당이 참패하면서 정치인들을 중심으로 빌바오 지역재생 계획의 필요성이 제기됐다(이은해, 2009). 쇠락하는 도시 문제를 해결하기 위해 통합적이고 유연한 방안이 필요했으며, 당시 스페인의 주요 도시들과 해외 사례를 통해 대형 프로젝트 유치를 통한 발전방안이 모색되었다(Plöger, 2008). 도시재생을 위한 종합전략으로 8가지의 핵심 이슈⁸⁾를 기반으로, 21세기 세계화의 도전에 부응할 수 있으며 현대적이고 경쟁력 있는 서비스 대도시로의 전환을 목표로 설정하였다.

서비스 및 문화산업 중심의 지역재생 및 클러스터를 조성하는데 있어 지역이 주도하는 체제를 형성하는 것이 중요하다(주성재, 2007). 빌바오 지방정부는 신도시 종합계획(PGOUB)을 전담하기 위하여 1991년에 민관협력체인 빌바오 메트로폴리-30을 설립하고, 미래 빌바오시의 도시이미지를 기획하고 토지 개발을 위해 필요한 법적 제약 조건을 정비했다⁹⁾. 빌바오 메트로폴리-30은 공공기관과 민간부문의 대표자들이 함께 구성한 조직으로, 민관협력을 기반으로 지역의 계획을 구상하고 사업을 선택하는 의사결정 기구이다. 이 조직은 빌바오 도시재생전략안(Plan Estrategico para la Revitalization del Bilboao Metropolitan)을 실행하는 데에 있어 주도적인 역할을 하였다(이은해, 2009). 이 조직은 약 800명의 지역 전문가가 활동하면서 지역재생을 위한 전략을 수립하고 다양한 사업을 주도하였다(이은해, 2009). 또한 1992년 11월에는 사업을 수행하는 기관으로 도시개발공사인 빌바오 리아 2000을 설립하였다. 빌바오 리아 2000은 스페인과 바스크정부가 50%씩 투자하여 설립한 공

기업으로, 빌바오 시의 도시개발사업을 직접 수행·관리하였다. 빌바오 리아 2000은 비영리 기관으로, 토지를 개발하고 발생하는 지분 혹은 사용권을 민간에게 양도함으로써 수익을 창출한다. 또한, 이러한 과정에서 발생하는 개발이익을 다시 지역개발 프로젝트에 재투자 하는 구조로 운영된다(김홍중, 2007). 빌바오 메트로폴리-30와 빌바오 리아 2000은 민관협력을 기반으로 형성된 조직으로, 빌바오 시의 도시개발 및 재생사업을 주도적으로 결정하고 수행하는 데 기여하였다(Rodriguez, 2002).

빌바오 메트로폴리-30은 빌바오 지역활성화에 대한 세계적인 관심을 불러 모으기 위해 1993년 아반도이바라 재개발 종합계획 공모전을 개최했다. 명망 있는 건축가들이 참여했고, 빌바오 내 다양한 의견을 수용한 이탈리아계 미국인 건축가 César Pelli가 선정됐다. 그러나 Pelli의 계획안(PERI, Plan Especial de Reforma Interior de Abandoibarra)은 지역 내 복잡한 이해관계자들의 논의로 인해 5년 동안 무수히 많은 수정을 거쳐야만 했다. 1995년에 처음으로 공개된 설계 내용은 빌바오 중심가에 쇼핑몰과 사무공간이 혼합된 용도개발이었는데, 이 제안은 상공회의소와 지역 내 각종 협회의 반대를 촉발시켰다. 특히 협회는 “공공기관이 기존 소매업체 시장을 왜곡시킬 쇼핑센터를 홍보하고 있는 것 같다”고 비판했다(Esteban, 1999). 또한, 빌바오 리아 2000의 이사회를 구성하는 여러 기관장들의 임기 차이로 인해 구성원들이 자주 변경되면서 지역 합의를 이끄는 시간이 추가적으로 소요되었다. 결국, 계획안이 수립된 지 2년이 지난 1997년 9월에 서야 Pelli에게 프로젝트에 대한 전권을 위임하는 안건이 이사회에서 승인됨에 따라 Pelli의 종합계획은 재개되었고, 1999년에야 비로소 본격적인 개발이 시작될 수 있었다(Ayuntamiento de Bilbao, 1999).

종합계획의 주요 전략은 도시 중심 수변인 아반도이바라 지구¹⁰⁾를 서비스/비즈니스/문화 센터로

전환하고, 항만 및 공항 수용력 개발, 지하철 시스템 구축, 고속도로 및 철도 경로, 컨벤션센터 건립, 유럽 소프트웨어 연구소 본부를 포함하는 테크노파크 개발 등으로 구성되었다. 이 전략들은 15년 동안 국가의 장기적인 재정지원을 기반으로 도시의 국제화에 역점을 두고 기획되었다.

아반도이바라 지구 활성화 과정에서 빌바오 리아 2000은 프로젝트 관리와 거버넌스에 있어 특히 중요한 역할을 했다. 대부분의 대규모 도시 개발 프로젝트의 주요 이슈 중 하나는 자금의 안정적인 조달 가능성이다. 특히 개발 초기 단계의 토지 정리, 오염 제거, 물리적 장벽 제거 및 필요한 인프라 구축에 많은 비용이 수반되기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 빌바오 리아 2000은 프로젝트의 우선순위를 설정하고, 공공-민간 참여기관 간의 정치적 합의를 조정하고, 토지 매각과 자금 조달 등 사업의 전반적인 재정을 관리하는 역할을 담당했다(Rodriguez, 2002).

3) 지역재생을 위한 대규모 프로젝트: 구겐하임 미술관 유치

스페인 빌바오가 전 세계적인 지역재생의 우수사례로 부상하게 된 것은 4년 간 신중하게 계획된 아반도이바라 계획의 전략이 아니라, 최초 계획에 포함되지 않았던 구겐하임 미술관의 영향 때문이었다. 테러(ETA 활동) 등으로 정치적으로 불안하고, 예술과 동떨어진 지역에 세워진 유명 문화재단의 미술관이 중장기 종합계획의 목표를 달성하게 만든 것이다¹¹⁾.

1950년대부터 바스크 지역 및 빌바오에 관한 대부분의 뉴스 기사는 ‘정치적 갈등’, ‘테러’ 등 각종 갈등과 재해(1985년 홍수)에 관한 것들이었다. 이러한 부정적 이미지를 극복하기 위해 바스크 지역 재력가들과 정치인들은 구겐하임 미술관 유치를 계획했다. 이들은 1991년 4월 구겐하임 재단 이사장인

토마스 크렌스(Thomas Krens)를 빌바오로 초대했다. 당시 구겐하임은 1992년 1,000만 달러에 육박했던 미술관 운영적자를 감당하고 있었고, 크렌스 이사장은 재정위기를 해결하는 것보다 수장고에 보관된 예술작품의 새로운 보금자리를 찾기 위한 확장 계획을 추진하고 있었다. 구겐하임 재단은 재정위기의 해결책을 해외자금에서 찾았으며, 빌바오 이전까지 구겐하임 재단은 보스턴, 베니스, 잘츠부르크, 리옹, 비엔나, 오사카, 도쿄, 모스크바와 접촉하였지만 성사되지 않았다. 해당 도시들은 구겐하임 재단의 열악한 재정 상황을 잘 알고 있었기 때문이다.

유럽의 많은 도시들이 거절한 재정위기의 구겐하임 재단에 힘을 실어준 것은 부유한 바스크 정부였다. 바스크 지방정부는 빌바오에 설립될 구겐하임 미술관의 건축비용과 연간 운영비용 전액을 무한정으로 지불하기로 했다. 또한, 바스크 지방정부는 미술관의 관리 및 운영을 위한 계획, 규정, 콘텐츠 및 예술 프로그램 및 기타 모든 사항을 결정할 수 있는 권한을 구겐하임 재단에 전부 위임하였다. 빌바오 분원에 전시할 특정 예술 작품과 같은 문화적 논의는 구겐하임 재단과 바스크 정부 간 협상에 포함되지 않았다. 바스크 협상단의 어느 누구도 그런 문제를 논의할 전문지식을 가지고 있지 않았고, 그들은 미술 전문가들로부터 조언을 구하지도 않았다. 바스크의 주요 협상가는 문화부 장관이 아니라 재무부 장관이었다. 이렇게 구겐하임 재단에 모든 미술관에 대한 결정을 위임할 수 있었던 이유는 단 하나, 빌바오를 스페인 혹은 세계적인 문화중심지로 만들고자 하였던 목표 때문이었다. 빌바오에 대한 새로운 이미지를 형성하기 위해 외국의 프랜차이즈에 의존한 형국이지만, 구겐하임 재단의 세계적 위상과 초국가적인 성격은 빌바오 관료들과 기업 엘리트들의 목표와 완벽하게 일치했다. 빌바오는 스페인의 문화 중심지가 아니었지만, 구겐하임 재단은 바스크인들의 재정적 지원을 통하여 미술관의

건축과 운영에 대한 확신을 얻은 후, 구겐하임 미술관 빌바오 분원 설치가 본격화되었다.

구겐하임 재단 크렌스 이사장은 분원 설치 과정에서의 회의, 토론, 협약에서 주도적인 역할을 했으며, 새 미술관을 설계할 건축가로 프랭크 게리(Frank Gehry)가 선정되면서 빌바오의 구겐하임 미술관이 탄생하게 되었다. 프랜차이즈라는 오명과 비판이 많았으나, 극도로 복잡하고 최초로 시도되는 프랭크 게리의 설계는 바스크의 엔지니어 및 건설회사, 노동자들의 협업으로 진행되었다(Caicoya, 1997).

“프랭크 게리는 스페인 빌바오에 있는 구겐하임 미술관을 통해 미래를 초월하여 영원으로 데려갔다.”(뉴욕 타임스 매거진, 1997년 10월)

1997년 10월 미술관의 개관 첫 날, 수천 명의 사람들이 입장하기 위해 긴 줄을 섰다. 미술관에 대한 대중의 반응 또한 압도적이었다. 당시 여론조사에 따르면 바스크 거주자의 97%와 외국인 관광객의 100%가 미술관을 긍정적으로 평가했다. 구겐하임 미술관은 빌바오 시를 대표하는 동시에 바스크 지역의 랜드마크로서, 사람들의 이목을 이끌었다(이은혜, 2009). 구겐하임 ‘메탈 플라워(metal flower)’ 혹은 ‘물고기 비늘’이라는 별명을 얻을 정도로 특별한 경관을 연출하면서 빌바오 시의 관광산업이 발달하는 촉매 역할을 하였다. 구겐하임 빌바오 미술관의 개관으로 인해 빌바오 시의 관광 부문이 크게 성장하는 효과를 가져왔다(Rodríguez *et al.*, 2001; González, 2005; Plaza, 2007). 프랭크 게리가 설계한 빌바오 구겐하임 미술관은 빌바오를 대표하는 랜드마크이자, 지역발전 재생을 주도하면서 바스크의 열망을 만족시켰다(Baniotopououou, 2001).

5. ‘빌바오 효과’의 성과와 한계

1) 구겐하임 미술관의 성과와 한계

1997년 구겐하임 빌바오 미술관이 개관했다. 10월에 개관하고 3개월간 방문객 수는 약 26만 명 수준이었고, 이듬해 구겐하임 미술관 방문객 수는 약 131만 명에 달했다. 이후 구겐하임 미술관 관람객 수는 점차 줄어들어 2002년에는 역대 최저인 851,628명으로 잠시 주춤했다. 그러나 2003년 관람객 수가 100만 명을 회복한 이후 2013년까지 100만 명 내외 수준으로 유지되었다. 2014년부터 구겐하임 빌바오 미술관의 관람객이 다시 증가하기 시작했고, 개관 20주년이었던 2017년에는 역대 최대 관람객을 기록했다(〈그림 1〉 참조). 빌바오 시에서 추진한 사업 타당성 조사에 따르면 구겐하임 빌바오 미술관의 손익분기점은 해마다 관람객 40만 명이 미술관을 방문하는 것이었다(Areso, 2010). 이

조사에 따르면 바스크 정부가 구겐하임 빌바오 박물관 유치, 미술관 건립 및 조경, 미술품 구입, 재단 기부 등에 투자한 금액은 총 132백만 유로이며, 연간 1,400만 달러의 직접효과와 3,500만 달러 규모의 간접효과가 나타날 것으로 추정되었다.

빌바오 지역재생의 성공은 구겐하임 빌바오 미술관과 같은 문화시설로 대변되고 있다(노용석·정해조, 2019). Bilbao City Report(Plöger, 2008)에 따르면 1995년에서 2005년 사이 빌바오 대도시권 지역은 113,000개의 일자리가 새로 생겨났고, 실업률은 25%에서 14%로 떨어졌다. 구겐하임 미술관으로 인해 4,000개의 일자리가 생겨났다고 평가하기도 한다.

구겐하임 미술관이 빌바오 시민들의 자부심 회복에 중요한 역할을 했지만(Zulaika, 2001), 빌바오 지역재생에 있어 구겐하임 미술관의 건축과 미관, 문화와 관광의 역할이 지나치게 과장되었다는 비판도 제기되었다. 예를 들어 건축비평가인 Rybczynski는 1996년 프랭크 게리가 설계한 시애틀 체험음

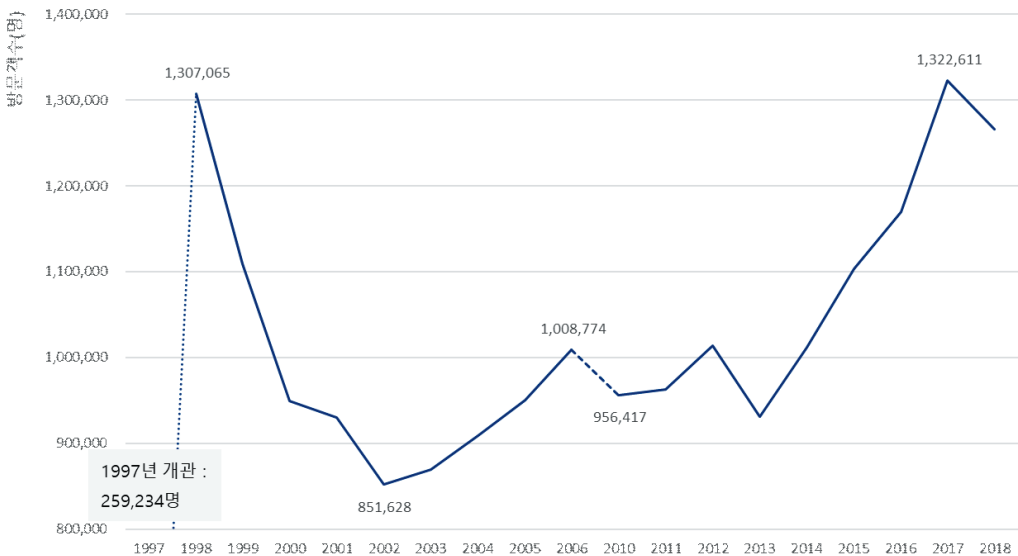


그림 1. 구겐하임 빌바오 미술관 방문객 추이(1997~2018)

자료 : Plaza, B., 2007('97~'06) ; 구겐하임 빌바오 미술관('10~'18)

악 프로젝트의 관람객 수가 박물관 개관 18개월 만에 3분의 1 가량 줄어들고, 같은 기간 지역 내 다른 미술관의 관람객이 3분의 1 이상 증가했다는 점을 근거로 지역재생은 유명 건축가의 작품 자체가 차이를 만드는 것이 아님을 보여주었다. 구겐하임 미술관도 개관 직후 깜짝 효과(Wow Effect)로 130만 명 이상의 관람객을 기록했지만 개관 5년 후인 2002년에는 관람객 수가 개관 직후에 비해 38.5% 정도 감소했다. 이렇듯 'Wow Effect'는 지속적인 가치를 축적시키기에는 불안한 토대라는 점이 지적되기도 한다(Rybczynski, 2002).

또한 구겐하임 미술관은 빌바오 지역의 문화활동을 포괄적으로 지원하고자 개발된 것이 아니라는 점에서 비판받고 있다. 구겐하임 빌바오 미술관의 유치 과정을 기록한 Zulaika(2001)는 구겐하임 프로젝트를 크렌스 이사장이 촉발한 '유혹의 전략'이라고 비판하고, 바스크인들은 이에 굴복한 시골촌뜨기(provincial dopes)로 묘사했다. 구겐하임 미술관은 바스크 지역 자원을 통해 건립되고 운영되었지만, 지역 자치권을 상실한 채 '구겐하임 뉴욕 본

부'에 의존하는 미술관으로 전락했다고 지적한 것인데 이러한 구겐하임 재단의 글로벌 프랜차이즈 전략과 미술의 상업화 전략은 미국 패스트푸드 프랜차이즈인 '맥도널드'와 비교되어 '맥구겐하임화(McGuggenisation)'이라는 이름으로 풍자되기도 한다(McNeil, 2000).

2) 빌바오 실업률의 변화

바스크 지역의 실업률은 1993년부터 1997년까지 25%를 상회하고 있었지만 구겐하임 미술관이 개관한 1998년에 20%, 그 이듬해에는 15%로 낮아졌다(〈그림 2〉 참조). 구겐하임 미술관 개관 직후인 1998년을 기점으로 바스크 지역의 실업률이 스페인 전체보다 낮아지기 시작했다. 외견상 빌바오의 실업률 문제는 구겐하임 미술관이 개관함에 따라 완화된 것으로 보인다.

그러나 빌바오의 실업률 문제가 전적으로 구겐하임 미술관 유치 효과인지에 대해서는 재고의 여지가 있다. 1993~2018년간 스페인과 바스크 지역의

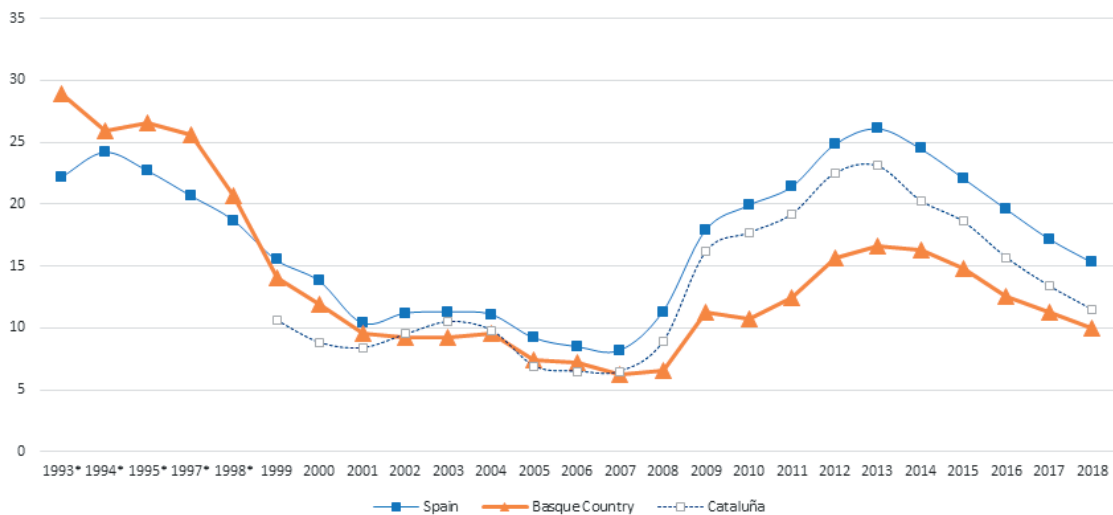


그림 2. 스페인과 바스크 지역의 실업률 추이(1999~2018)

자료: 양운서(2017)('93~'98), 유럽연합 통계국('93~'18), 필자 재구성

실업률 추이를 살펴보면 서로 동기화된 경향이 강하게 나타난다¹²⁾. 바스크 지역과 비슷한 경제력을 보유한 카탈루냐의 실업률을 비교해 봐도 이 시기 스페인의 실업률과 거의 비슷한 변화를 나타내고 있다. 즉 1990년대 후반 바스크 지역의 실업 문제가 완화된 것은 같은 시기 스페인의 전국적인 경기 회복세에 편승해서 나타난 효과라고 분석할 수 있다. 이 시기 스페인은 자유주의적 경제구조로 개편하면서 1999년에 유로존에 가입하였고, 노동 비용의 우위를 적극적으로 활용하면서 2007년까지 경제성장률이 3% 수준을 유지했다(박덕배, 2010). 따라서 구겐하임 미술관 건설이 빌바오의 실업률이 낮추는 원인이 되었다기보다 실업률 해소를 가속했다고 보는 것이 타당하다.

3) 탈산업화: 문화·관광산업에 대한 과장된 기대

1991년 '빌바오 대도시권 재생 전략 계획'의 목표는 빌바오의 산업구조를 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환시켜 도시 이미지를 산업 쇠퇴도시에서 현대적인 탈산업도시로 탈바꿈하는 것이었다. 탈산업화는 관광산업의 성장을 의미하는 것이 아니지만, 빌바오의 경우 구겐하임 미술관의 성과가 지나치게 부각되면서 마치 빌바오의 탈산업화를 문화·관광산업이 이끌어 온 것처럼 착시를 일으키고 있다.

빌바오의 산업 재구조화 양상을 살펴보면 1975년 48%였던 2차 산업의 고용 비중은 2005년에 22%으로 축소되었다¹³⁾. 2016년 스페인의 2차 산업은 19.3%인데 비해 빌바오의 2차 산업은 13.2%로 축소되었고, 3차 산업은 86.6%까지 확대된다(〈표 1〉 참조). 빌바오의 2차 산업 중 광업·제조업의 비중은 6.5%로 스페인보다 5.8%p 낮은 수준으로 나타나며 탈산업화의 성과를 보여주고 있다.

빌바오의 3차 산업의 특징은 지식서비스, 문화·

예술·여가산업, 금융보험업의 비중이 스페인 전국보다 높다는 점이다. 빌바오는 문화·관광 도시라는 대외적인 명성답게 문화·예술·여가산업의 비중이 9.2%에 달해 스페인의 5.8%보다 3.4%p 높게 나타났다. 하지만 문화·관광산업의 연관산업인 운송·숙박·음식점업의 비중은 스페인 평균보다 6.5%p 낮게 나타났고, 문화·예술·여가산업과 운송·숙박·음식점업의 합계도 스페인은 36.6%인데 비해 빌바오는 33.5%로 3.1%p 낮다. 반면 빌바오의 금융보험업은 스페인 전국에 비해 2.6%p 비중이 높고, 지식서비스업은 빌바오가 스페인 전국에 비해 7.2%p 비중이 높게 나타난다. 종합적으로 볼 때 빌바오 문화관광산업은 스페인 전국에 비해 그 비중이 높게 나타나지만, 빌바오의 탈산업화가 전적으로 문화·관광산업의 확대를 통해 일어났다고 보기에는 무리가 있다.

빌바오의 실업률은 서비스업의 비중이 확대되면서 1993년 30%에서 2007년 6.6%까지 낮아졌다고 평가받는다¹⁴⁾. 그러나 서비스 경제화가 진행되면 한편에서는 고부가가치를 창출하는 지식서비스와 고속런 서비스업이 성장하지만, 다른 한편에서는 저임금·저생산성의 저숙련 노동에 대한 의존성이 확대되는 양극화가 나타난다(황수경, 2007). 기술 분극화에 따라 경제활동으로부터 배제된 사람들은 실업으로 나아가게 되며, 결국 경제적 빈곤과 사회적 배제로 귀결하기 때문이다(이원호, 2008). 저숙련 서비스업은 값싼 노동력에 불안정한 고용형태를 선호하는 경향이 있다. 빌바오의 경우에도 실업률은 다소 개선되었지만 새로 창출된 일자리는 대부분 임시계약과 시간제 노동에 기초하고 있다는 비판이 제기되었다. 새롭게 생겨난 일자리 중 약 40%는 사회보험이 제공되지 않는 불안정하거나 비정상적인 일자리로서 가계경제의 불안정성을 가중시켰다(Plöger, 2008). 특히 관광과 연관된 미숙련과 저임금 일자리들은 계절적인 변동성이 커서 임시적인 경우가 많고 비노조 가입의 성격이 강하기 때문에

표 1. 빌바오와 스페인의 산업구조(고용자수 기준)(2016)

(단위: %)

구분		빌바오		스페인	
1차산업	농림수산업	0.2	0.2	3.4	3.4
2차산업	광업·제조업	13.2	6.5	19.3	12.3
	건설업		6.7		6.9
3차산업	무역·운송·숙박음식점업	86.6	24.3	77.3	30.8
	정보통신업		3.7		2.7
	금융보험업		4.9		2.3
	부동산업		0.8		1.5
	지식서비스(과학기술전문연구)		21.9		14.7
	공공행정·국방·교육·사회보장		21.8		19.7
	문화·예술·여가산업		9.2		5.8

자료: 유럽연합통계국

적절한 보호를 받지 못하고 있다(이은해, 2009).

6. 결론 및 시사점

스페인 빌바오는 경제 쇠퇴로 황폐화된 중공업 지역에 초현대적인 구겐하임 미술관을 유치함으로써 새로운 도시 이미지를 창출하고 재정적인 성장까지 얻어내었다. 그 결과 빌바오는 대형 프로젝트를 활용한 장소 마케팅과 지역발전 재생을 대표하는 사례가 되었고 ‘빌바오 효과’라는 용어를 탄생시켰다. 빌바오의 위기 극복 과정은 과거에도 여러 차례 연구되었다. 하지만 기존 연구들은 빌바오의 위기 극복 과정을 다소 단편적으로 다루면서 찬양 일색인 경우가 많았다. 이 연구는 빌바오 지역발전의 재생 경로를 재조명함으로써 구겐하임 미술관 유치와 같은 대규모 프로젝트를 추진할 수 있었던 지역의 특수성을 파악하고 지역발전 재생사업의 성과와 한계를 분석하였다.

2018년 정부 관계부처들이 산업위기대응특별지

역 지역대책을 합동으로 발표했다. 이 발표에 따르면 정부의 지원 대책은 크게 5개 분야 88개 과제로 구성되어 있으며 예산은 2018년 추경예산을 기준으로 9,836억 원이 배정되었다. 정부 지원 대책의 내용을 살펴보면, 위기 산업인 자동차·조선산업 및 연관 산업을 대상으로 고용 유지 지원, 실직자 소득 보전, 재취업 지원, 소상공인 및 협력업체 지원, 창업지원, 유동성 지원 등이 이루어진다. 그리고 정부는 대체·보완산업 육성과 기업유치 지원 과제 등을 통해 위기 산업을 대체하고 지역 경제의 다양성을 확보할 수 있도록 지원하고 있다. 특히 대체·보완산업 육성 분야에는 폐조선소 도시재생 추진, 마리아 비즈센터, 증강현실기술을 활용한 실감 콘텐츠 공연·체험존, 휴양벨트 구축, 예술 콘텐츠 창작 스테이션 구축 등 문화와 관광산업을 대체산업으로 육성하고자 하는 과제들이 포함되어 있다. 우리나라 산업위기대응특별지역의 지역발전 재생사업에 대해 빌바오의 지역발전 재생 사례가 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 빌바오는 초국가적 무역 네트워크의 중요 결절지라는 지리적 이점을 적절히 활용해 지방정부

가 자율적인 주체로서 적극적으로 역할을 수행했다. 이를 두고, Del Cerro Santamaría(2007)은 바스크 지역이 스페인과의 지역적 유대를 희생하면서 국제 무대로의 진출을 적극적으로 추구했다는 점을 지적하면서 이로 인해 빌바오가 국가에 대한 의존을 벗어나 세계를 상대로 자율적인 주체로서 역할을 할 수 있었다고 평가하기도 했다. 바스크 지역은 강력한 자치권을 이용해 지역의 위기 상황에 부합하는 맞춤형 해결책을 수립하고 집행할 수 있었다(Plöger, 2008). 그래서 빌바오는 “능동적으로 세계화 전략을 수행하고 변화해 온 도시”(Del Cerro Santamaría, 2007)라는 평가를 받고 있다. 바스크 지방정부는 국가 정책과 정치의 통제를 벗어나 지방정부의 권한을 발휘해 빌바오 구겐하임 미술관 유치 및 운영비용 지원, 빌바오 리아 2000을 통한 아반도이바라 프로젝트 수행을 위한 지역채 발행 등의 과감한 결단을 보여줬다. 이는 스페인 정부로부터 보장받은 자치권과 빌바오 지방정부의 축적된 재정자원도 크게 작용했다(Plöger, 2008).

둘째, 지역발전 재생 프로젝트를 심도있게 진행한 거버넌스 구성과 합의 과정이 소위 ‘빌바오 효과’를 가능하게 했다. 빌바오 시가 자체 평가했듯이 “구겐하임 미술관은 빌바오를 국제화하는 데 역할을 한 것뿐이고, 지역재생은 수많은 프로젝트들의 상호작용에 의한 것”으로서 빌바오 효과는 국제적 위상을 향상시킬 목표를 설정하고, 메커니즘을 구성하고, 수 년 동안 계획을 짜고, 최상의 방법을 터득하며, 다양한 재원을 확보하기 위해 오랜시간 동안 꾸준하게 노력한 결과이다(Beauregard and Pierre, 2000). 빌바오는 빌바오 메트로폴리 30, 빌바오 리아 2000 등으로 대표되는 민관협력체계가 원활하게 가동되었기 때문에 지역발전 재생 프로젝트가 꾸준한 실천력을 가질 수 있었다.

셋째, 우리나라 산업위기대응특별지역들은 빌바오의 지역발전 재생 사례에서 대형 프로젝트를 통한 화려한 장소마케팅과 상업주의 미술관의 이면을

주목할 필요가 있다. 빌바오는 대형 프로젝트를 적절하게 활용해 지역발전 재생의 성과를 거두었지만, 이면에는 부정적인 측면이 공존하고 있다. 구겐하임 미술관의 경우, 다양한 문화 활동에 지원되어야 할 공적자금이 몇몇 문화시설에 집중되고 있다는 비판(Martinez, 1993)을 받고 있다. 구겐하임 미술관에는 연평균 100만 명 내외의 관광객이 방문하고 있어서 당초 제시되었던 손익분기점을 상회하고 있지만, 관광객 수요의 변동성이 크다는 문제점이 있다. 또한 빌바오의 문화·관광서비스업이 발달하면서 생겨난 도시 일자리들이 대부분 임시계약과 시간제 노동에 기초하고 있다는 지적을 받고 있다. 빌바오의 탈산업화는 구겐하임 미술관을 위시한 문화·관광산업의 성장 이 영향을 주었지만, 지식서비스와 금융서비스업의 비중이 높은 점에도 주목해야 한다.

종합적으로 산업위기 지역의 성공적인 극복 사례로서 빌바오를 분석함에 있어서, 구겐하임 미술관을 위시한 가시적인 성과 자체 보다는 이를 가능하게 만들었던 역사적·사회적·정치적 맥락들을 함께 고려해야 한다. 빌바오의 지역발전 재생은 높은 수준의 자치권, 지역 세수를 바탕으로 한 독립적 자원, 실질적인 민관 협력 체계와 더불어 당시 스페인 국내 경제의 회복 추세가 결합되어 나타난 결과이다. 빌바오가 산업위기를 극복하고 탈산업화의 성과를 얻을 수 있었던 것은 구겐하임 미술관으로 대표되는 문화관광산업의 약진과 더불어 지식서비스, 금융서비스 등 다양한 산업 영역에서 특화도가 높은 지역이기 때문이다. 주목할 만한 부분은 2010년 스페인을 비롯한 유럽 여러 국가들이 국가 부채위기를 겪는 과정에서 빌바오의 실업률은 스페인 전체보다 10%p 정도 낮게 나타났다는 점이다. 1990~2000년대 지역발전 재생을 경험했던 빌바오는 다른 지역에 비해 상대적으로 경제위기를 연착륙을 하는 모습을 보여주었다. 빌바오 지역발전 재생사업의 효과 측면에서, 빌바오가 2010년대 유럽

국가부채위기에 대응했던 전략과 성과, 시사점에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다.

주

- 1) 산업위기대응특별지역으로 지정된 6개 도시는 군산, 울산, 거제, 통영·고성, 창원, 영암·목포·해남 등이다. 2018년 지정 당시 지정기간은 2019년 5월까지였으나 2019년 4월 산업경쟁력강화 관계장관회의를 통해 지정기간이 2019년 5월 29일~2021년 5월 28일로 2년간 연장되었다.
- 2) 빌바오 메트로폴리-30은 빌바오 시 내의 800여명의 학자와 전문가, 110개의 사업체, 빌바오 시 행정부 등으로 구성된 민관협력체로서 빌바오의 미래 청사진을 설정하고 투자 유치 역할을 담당한 핵심기구이다(Plöger, 2008; 이은혜, 2009).
- 3) 빌바오 리아 2000은 스페인 주정부, 바스크정부, 비즈카야 지역의회와 빌바오 시청이 함께 출자한 개발공사로서 빌바오 시장이 의장, 스페인 경제진흥부 차관이 부의장을 담당했다(Plöger, 2008). 빌바오 지역재생 과정에서 가장 중요한 역할을 수행한 것으로 평가받는 기구로서, 버려진 부지와 공장 토지 정리, 오염제거, 낙후된 인프라 정비 등 프로젝트 전반을 시행하고 재정을 관리했다(Rodriguez, 2002).
- 4) 1972년까지 빌바오 지역에 위치한 기업들은 바스크에서 받은 총 공적 자금의 52퍼센트를 흡수했으며, 1950-1975년 사이에 인구가 2배 이상 증가했다.
- 5) 프랑코는 집권기간 중 1960~70년간 스페인의 경제성장률은 7.5%이며, 이것은 카탈루냐와 빌바오의 산업동력을 중심으로 발전한 것이다(노용석·정해조, 2019).
- 6) 비즈카야 인들이 설립한 3개 기업(Altos Hornos de Bilbao, La Bizkaia and La Iberia)은 1880년대 후반 카르텔을 결성했고, 1901년 합병하여 빌바오의 대표적인 철강 회사인 Altos Hornos de Bizkaia를 설립했다. 이 회사는 스페인 철 소비의 83%를 공급했고, 국제시장 가격 보다 두 배 높은 가격을 부과함으로써 국가의 보호 아래 막대한 이익을 챙겼다.
- 7) 1982년 여성 실업률은 남성 실업률보다 10%p 높았다.
- 8) 8가지 핵심 이슈는 혁신적인 교육환경 조성 및 대학교육 마련 등의 인적자본 투자, 고차서비스산업 육성, 글로벌 경제 체제에 필요한 공항, 도로, 고속철도 등의 교통인프라 정비, 삶의 질 향상과 도시 이미지 제고, 세계적 대도시권으로의

도약을 위한 내부 인프라의 질적 정비, 대도시권 통합 강화, 문화·전시공간 확충을 통한 문화산업 육성, 민관협력 거버넌스 체계구축, 사회적 서비스 강화 및 사회적 토대 강화로 구성된다(김태환, 2010).

- 9) 원래 산업 구역제는 상업적 및 주거적 사용만을 수용했으나, 호텔, 컨벤션센터, 엔터테인먼트 시설, 공공 및 민간 사무실 등과 같은 기타 용도의 시설을 수용하면서 혼합이용 개발을 허용했다.
- 10) 아반도이바라는 네르비온(Nervi6n) 강 수변에 위치한 약 10만평 규모의 반달 모양의 지구이다. 과거 유스칼두나조 선소로 이용되었으나, 조선소 폐쇄로 유기에 시달린 장소이기도 했다. 그러나 1990년대 이 사이트는 도시재생 프로젝트로 인해 대중적 인식이 모두 극적으로 바뀌었으며, 바스크 지역 전체에서 중요한 요지가 되었다. Rodriguez (2002)는 “황폐하고 평가 절하된 도시의 일부가 갑자기 수익성 있는 개발용지로 재발견되었다”고 평가하기도 했다.
- 11) 바스크 지방정부와 구권하임 재단 간 협상 이야기는 바스크 인류학자 호세바 줄라이카(Joseba Zulaika)에 의해 기술된 책 ‘Chronicle of a Seduction(1997)’에 자세하게 서술되어 있다.
- 12) 스페인의 실업률과 바스크의 실업률 간 공분산은 26.7%로 정적(positive) 상관관계가 있으며 상관분석 결과 상관계수는 0.73으로 스페인과 바스크의 실업률은 상호 강한 정적 상관관계를 갖고 있다.
- 13) 전통적 제조업의 비중이 급격하게 감소하였음에도 불구하고, 여타 산업위기 도시 사례들에 비해 빌바오의 제조업 비중은 상대적으로 높게 나타나고 있다. Plöger(2008)은 빌바오 지역경제에서 제조업은 여전히 중요한 비중을 차지하고 있으며, 이 때문에 ‘탈산업화 도시’의 이미지는 실제 빌바오의 단면을 강조하는 것에 불과할 수 있다고 밝힌 바 있다.
- 14) 실업률이 낮아진 현상 이면에는 부족한 정부 지원때문에 실질적 실업상태에 있음에도 경제활동을 불규칙적으로 수행하고 있어 공식 통계에 집계되지 않는 실업자들과 제조업 부문 조기 퇴직, 외지 출신 근로자의 이출 등에 따른 착시 현상일 가능성도 상존하고 있다(Plöger, 2008).

참고문헌

- 김정후, 2015, “빌바오, 지속가능한 도시재생의 교본,” The Ocean Vol.2, pp.120-135.
- 김태환, 2010, “진화하는 경제문화도시, 빌바오(Bilbao),”

- 국토 347, pp.58-63.
- 김효정, 2006, “베네치아가 될 것인가 빌바오가 될 것인가,” *자치발전* 2006(6), pp.170-173.
- 김홍중, 2007, *전통·역사 문화도시의 조성: 유럽사례, 대외경제정책연구원.*
- 노용석·정해조, 2019, “바스크 민족주의와 빌바오 도시재생의 연관성 분석,” *인문사회*21 10(2), pp.185-199.
- 박근태, 2011, *국제 비교를 통한 지역클러스터 경쟁구축에 관한 연구: 스페인, 일본, 한국을 중심으로, 한남대 박사학위논문.*
- 박덕배, 2010, *재부상하는 스페인 경제위기: 영향과 전망, 국내의 경제 현안과 과제, 현대경제연구원.*
- 양윤서, 2017, “도시재생 측면에서 본 구겐하임 효과의 한계성에 관한 연구,” *문화산업연구* 17(4), pp.43-52.
- 이남표, 2015, *빌바오 도시 재생의 비밀, 세계는 지금, 희망제작소.*
- 이병민·이원호, 2014, “글로벌라이제이션 시대의 문화변동과 지역발전: 문화콘텐츠를 중심으로,” *한국경제지리학회지* 17(2), pp.215-230.
- 이승욱, 2018, “폐조선소의 도시재생방안: 빌바오, 함부르크, 말뫼 사례에서 배우다,” *세계도시정보 웹진* 18, pp.36-43.
- 이원호, 2008, “외환위기 이후 대도시지역간 실업의 차이와 그 역동성: 사회적 배제의 구조화에 대한 함의,” *한국경제지리학회지* 11(1), pp.94-110.
- 이은해, 2009, “유럽의 전통산업도시에서 문화·예술도시로의 변모: 빌바오(Bilbao)에서 ‘구겐하임효과(Guggenheim Effect)’에 대한 비판적 고찰,” *EU 연구* 25, pp.115-144.
- 장혜영, 2007, *지역혁신을 위한 문화클러스터의 발전전략에 관한 국제비교연구: 영국의 셰필드, 스페인의 빌바오, 한국의 부천을 중심으로, 한남대 박사학위논문.*
- 정수열, 2015, “사회경제적 양극화와 도시 내 계층별 거주지 분리,” *한국경제지리학회지* 18(1), pp.1-16.
- 정수희·이병민, 2014, “창조적 장소자산으로서 예술자산의 유형과 사례 연구,” *한국경제지리학회지* 17(1), pp.28-44.
- 주성재, 2007, “지역경제 활성화의 수단으로서 문화산업단지 정책: 평가와 과제,” *한국경제지리학회지* 10(3), pp.332-343.
- 황세원·고동현·서재교, 2019, *제조업 도시들이 흔들린다: 지역별 고용위기 시그널과 위기 대응 모델, LAB2050.*
- 황수경, 2007, “서비스화 일자리 숙련구조에 미친 영향 - 인지적 숙련 및 상호적 숙련을 중심으로-,” *노동경제논집* 30(3), pp.1-41.
- 유럽연합 통계국, 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat> (최종 열람일: 2019.8.23.)
- Alonso, E. M. J., 1995, *La actividad comercial del puerto de Santander en el siglo XVII*, Santander: Autoridad Portuaria.
- Areso, I., 2010, “Bilbao’s Strategic Evolution. From the Industrial to the Post-Industrial City,” *Lecture paper* (2010.11.18.), Chicago, USA, Instituto Cervantes of Chicago.
- Ayuntamiento de Bilbao, 1999, *Plan Especial de Reforma Interior(PERI) de Abandoibarra.*
- Baniotopoulou, E., 2001, “Art for Whose Sake? Modern Art Museums and their Role in Transforming Societies: The Case of the Guggenheim Bilbao,” *Journal of Conservation and Museum Studies* 7, pp.1-5.
- Beauregard, R. and Pierre, J., 2000, “Disputing the global: A sceptical view of locality-based international initiatives,” *Policy and Politics* 28(4), pp.465-478.
- Bilbao Metropoli-30, 2016, *Metropolitan Bilbao 2035: Looking to the Future.*
- Caicoya, C., 1997, “From project to construction,” *Arquitectura Viva* 55(VII, VIII), pp.14-27.
- Cearra, M. A., 1993, “La revitalización de áreas metropolitanas: el caso del Bilbao Metropoli-tano,” *Boletín de Estudios Económicos* 48, pp.63-71.
- Ceballos, G. S., 2005, “The politics of the economic crisis and restructuring in the Basque Country and Spain during the 1980,” *Space and Polity* 9(2), pp.93-112.
- Esteban, M., 1999, *Bilbao, Luces y Sombras del Titanio: el Proceso de Regeneración del Bilbao Metropolitano*, Bilbao: Servicio Editorial Universidad del País

- Vasco.
- Giovannini, J., 1992, "Breaking the institutional envelope," *Progressive Architecture* 73(10), pp.116-117.
- Giovannini, J., 1997, "Reshaping Bilbao," *Architecture: The AIA Journal* 86(12), pp.39-42.
- Glas, E. J., 1997, *Bilbao's modern business elite*, Reno: University of Nevada Press.
- Israel, J. I., 1980, "Spanish wool exports and the European economy, 1610-1640," *Economic History Review* 33(1), pp.193-211.
- Jencks, C., 1997, *The architecture of the Jumping Universe: A Polemic: How Complexity Science is Changing Architecture and Culture*, New York: Academic Press.
- Larrañaga, B. R., 1983, *Comercio Y burguesía mercantil de Bilbao en la segunda mitad del siglo XVIII*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Lloyd, W. A., 2001, "Architecture for Art's sake," *Atlantic Monthly* 287, pp.85-88.
- McNeill, D., 2000, "McGuggenisation? National identity and globalisation in the Basque Country," *Political Geography* 19(4), pp.473-494.
- Medrano, D. J., 1999, *Naciones divididas: Class, Politics, and Nationalism in the Basque Country and Catalonia*, Madrid: CIS.
- Montero, M., 1993, *La construcción del País Vasco contemporáneo*, San Sebastián: Txertoa.
- Montero, M., 1998, *Historia del País Vasco. De los orígenes a nuestros días*, San Sebastián: Txertoa.
- Phillips, C. R. and Phillips, W. D., Jr., 1997, *Spain's golden fleece. Wool production and the wool trade from the middle ages to the nineteenth century*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Plaza, B., 2007, "The Bilbao effect(Guggenheim Museum Bilbao)," *MPRA Paper 12681*, Munich Personal RePEc Archive.
- Plöger, 2008, "Bilbao City Report," *CASEReport 43*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Rodríguez, A., Elena, M. and Guenaga, G., 2001, "Uneven redevelopment: New urban policies and socio-spatial fragmentation in Metropolitan Bilbao," *European Urban and Regional Studies* 8(2), pp.161-178.
- Rodríguez, A., 2002, "Reinventar la ciudad: Milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao," *Lan Harremanak* 6, pp.69-108.
- Rybczynski, W., 2002, "The Bilbao effect," *Atlantic Monthly* 290(2), pp.138-142.
- Santamaría, D. C. G., 2007, *Bilbao: Basque Pathways to Globalization*, University of Glasgow, UK.
- Taylor, P. J., 2004, *World city network: A global urban analysis*, New York: Routledge.
- Zulaika, J., 1997, *Crónica de una seducción*, Madrid: Nerea.
- Zulaika, J., 2001, "Krens's Taj Mahal: The Guggenheim's Global Love Museum," *Discourse* 23(1), pp.100-118.
- 교신: 홍진기, 30147, 세종특별자치시 시청대로 370(반곡동, 경제정책동) 산업연구원, 전화: 044-287-3077, 팩스: 044-287-3333, 이메일: jkhong@kiet.re.kr
- Correspondence: Jin-ki Hong, Korea Institute for Industrial Economics & Trade, 370, Sicheong-daero, Sejong-si, 30147, Korea, Tel: 82-44-287-3077, Fax: 82-44-287-3333, E-mail: jkhong@kiet.re.kr

최초투고일 2019년 9월 2일

수정일 2019년 9월 16일

최종접수일 2019년 9월 26일