

# 경제특구와 TKR을 중심으로 한 한반도의 통합적 개발방안

이상준 | 국토연구원 연구위원



## 한반도 발전을 위한 통합적 인프라개발의 필요성

한반도가 21세기 동북아의 교류거점으로서 입지를 확보하고 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 분단상황을 극복하는 것이 중요하다. 통일을 통해서만이 이러한 분단상황의 완전한 종식이 가능하지만, 통일 이전이라도 남북 간에 실질적으로 분단상황을 극복해 나갈 수 있는 여러 대안을 모색하는 것이 중요하다. 그 가운데 하나가 바로 남북경제공동체를 구축하는 것이다.

남북이 경제공동체를 구축하기 위해서는 한반도의 내재적 발전잠재력을 적극 개발하고 외부의 기회요인을 잘 활용하는 지혜가 필요할 것이다. 한반도의 지경학적 잠재력을 효과적으로 활용한다는 측면에서 남북 간의 철도연결은 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 지난 5월 경의선과 동해선 철도의 시험운행은 비록 한번의 시험운행에 그치기는 했지만 남북철도운행의 기반을 마련하였다는 점에서 그 의미가 적지 않다.<sup>1)</sup> 이제 보다 구조적인 협력의 틀을 마련하고 실질적인 내용을 채워가는 것이 남아 있다.

한반도의 발전을 도모해야 할 상황에서 북핵문제는 우리와 주변 관련국 모두에게 적지 않은 부담이 되고 있다. 이러한 문제는 '통합적 접근(integrated approach)'을 통해서만 해결할 수 있을 것이다. 북핵문제가 단순히 군사안보 측면

1) 우리 정부는 연내에 서울-개성구간의 열차운행을 추진 중이다. 이재정 통일부장관은 매일경제 2007년 7월 25일자에 "서울과 개성을 잇는 화물수송 목적의 남북철도가 연내 개통되도록 노력 중"이라고 언급한 바 있다



만의 문제가 아니고 경제적 이해관계와도 연결되어 있기 때문에 문제해결을 위해서는 여러 요소들을 종합적으로 고려한 '특별한 해법'이 필요한 것이다.

그렇다면 '통합적 접근'은 무엇인가? 이것은 '부문별 접근(sectoral approach)'과 대비되는 개념으로서, 정치군사적 과제와 경제적 과제의 연계, 그리고 물리적 인프라와 제도적 인프라 구축의 연계, 남북당사자와 주변국 간의 협력 연계, 공적 협력주체와 민간 협력 연계 등을 도모하는 것이다.

한반도와 같이 특수한 정치경제적 상황하에 놓인 지역의 문제해결을 위해서는 '규범적' 접근보다는 '특별한' 해법이 필요하며, 이러한 측면에서 '통합적 접근'이 중요한 의미를 갖는 것이다.

이 글에서는 한반도의 통합성과 경쟁력 강화 그리고 북한개발의 주요 전략으로서 북한 경제특구와 한반도종단철도(Trans Korean Peninsula Railway: TKR)<sup>2)</sup>를 연계 개발하는 방안을 모색해 보았다. 이것은 산업(경제특구)과 인프라(TKR)를 통합적으로 연계 개발함으로써 시간과 비용을 줄이고 시너지효과를 기대할 수 있는 전략적 대안이 될 수 있을 것이다.

## 북한 경제특구와 한반도종단철도(TKR)의 의미

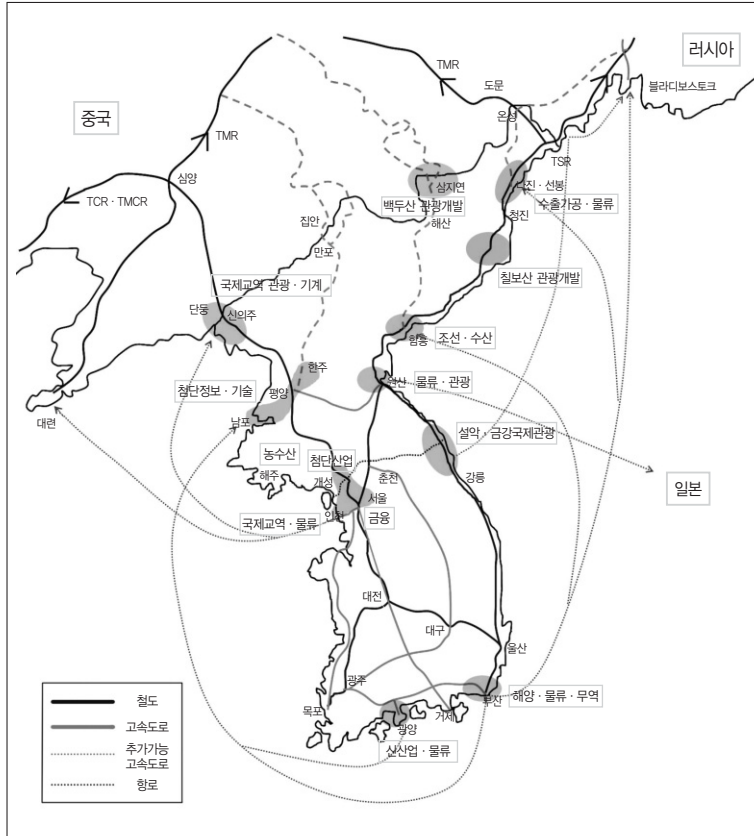
### 1. 경제특구와 TKR 개발의 의미

분단된 한반도가 정치경제적으로 그리고 공간적으로 통합된 모습을 갖추기 위해서는 경제적 측면뿐만 아니라 정치적 측면에서도 중요한 의미를 갖는 북한 경제특구와 TKR의 개발이 필요하다. 북한의 경제특구 개발은 남북한의 경제가 교류 협력을 통해 통합성을 강화하고 국제경쟁력을 갖추어가는 주요 수단으로서 그 의미가 크다.<sup>3)</sup> 우리나라의 경제특구가 세계화에 적극적으로 대응하면서 국가경쟁력을 강화시키는 수단으로서 그 의미를 갖는다면, 북한의 경제특구는 시장경제화와 남북경제통합의 교두보로서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 특히 북한의 경

2) 한반도종단철도의 본래 의미대로라면 부산이나 목포에서 시작하여 신의주나 나선까지의 전체 구간을 갖는 철도를 지칭한다. 여기에서는 이러한 본래 의미와 더불어 경의선과 동해선, 경원선 등 남북연결철도 노선들도 총칭하는 의미에서 한반도종단철도라는 용어를 사용하였다

3) 일반적으로 경제특구는 제도적 인프라와 물리적 인프라를 타 지역과 구분되는 곳에 구축하여 외부로부터의 투자를 유치할 목적으로 조성되는 지역을 의미한다. 우리나라는 1970년대 마산과 익산 수출자유지역을 시작으로 현재의 경제자유구역에 이르기까지 많은 특구를 조성해서 외자유치를 도모하고 있다. 북한 역시 1990년대 나선경제무역지대를 시작으로 2002년 개성공업지구, 금강산관광지구, 신의주 특별행정구 등을 조성하는 등 경제특구 개발에 관심을 기울이고 있다

〈그림 1〉 한반도 장기 발전 구상



을 위한 시험무대로서 중요한 의미를 가진다. 그리고 이것은 북한의 인프라가 우리를 포함한 국제사회와 안정적으로 연결된다는 측면에서 경제외적 의미도 큰 것이다.<sup>4)</sup> 특히 남북 간의 협력이 제도화되고 안정화된다는 측면에서 TKR 개발은 그 의미가 단순한 철도개발 이상의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 남북 간의 철도연결은 신속하고 안전한 화물의 수송을 남북한 정부가 상호 보장한다는 정부

제특구는 북한체제의 안정적인 변화 가능성을 대내외에 부각시킬 수 있는 정치적 의미도 갖고 있다.

TKR의 경우에도 그 의미는 경제적 측면과 정치외교적 측면에서 크다고 할 수 있다. TKR과 TSR(Trans Siberia Railway) 또는 TCR(Trans China Railway)과의 연결은 남북한과 중국, 러시아 및 유럽국들이 물류비용을 절감할 수 있는 경제적 효과와 더불어서 남북인프라체계의 통합

간의 약속을 기초로 한 것이기 때문에 공단개발이나 도로연결과는 또 다른 측면에서 중요한 의미를 갖는 것이다.

## 2. 경제특구와 TKR 연계개발의 필요성

TKR 건설과 경제특구 개발은 마치 절단된 신체의 접합수술이나 이식수술과 유사한 성격을 갖는다. TKR 건설이 신체의 접합을 위한 대동맥

4) 단절되었던 철도의 연결은 대외적으로는 한반도에서의 군사적 대결상태의 완화를 의미하는 것이며, 남북한 간에는 상호 신뢰관계에 기초한 상호 선린관계의 구축 및 교류의 급진전을 의미하기 때문에 그 정치적 효과도 크다고 할 수 있다



연결이라면, 경제특구 개발은 건강한 장기를 이식하는 것과 다름이 없다. 이식된 장기가 원활하게 움직여서 제 기능을 하기 위해서는 혈관을 통한 피의 공급이 필요하다. TKR은 경제특구의 성공적 개발을 위한 대동맥으로서 중요한 역할을 하게 된다. 이식된 장기와 연결된 혈관이 긴밀하게 상호 작용하듯이 경제특구와 TKR은 북한경제의 재건과 남북경제교류의 활성화 그리고 궁극적인 한반도의 통합을 위해 서로 긴밀하게 연계 개발될 필요가 있는 것이다.

북한의 경제특구가 성공하기 위해서는 제도적으로 유리한 투자환경을 만드는 것도 중요하지만 그것만으로는 부족하다. 경제특구가 제대로 작동되기 위해서는 국제적인 물류네트워크와 연결되는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 측면에서 특구 내부의 인프라와 더불어서 특구와 북한 내 배후지역 및 주변국을 연결하는 철도, 도로, 항만 인프라가 확보되어야 한다. 국토연구원의 북한전문가 설문조사(2005) 결과 남북경협이 추진과 관련되어 10년 이내에 가장 우선적으로 필요한 인프라로서는 철도, 전력, 도로, 산업단지 등이 지적되었다.<sup>5)</sup> 한반도가 갖고 있는 반도성이 회복되어야 유라시아를 겨냥한 물류가 원활하게 이루어질 수 있고, 경제특구도 성공할 수 있다. 이러한 측면에서 북한의 경제특구 개발에 있어서 TKR이 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 경의선과 경원선, 동해선 등 TKR의 건설은 북한 경제특구와 우리를 연결할 뿐만 아니라 중국, 러시아 그리고 유럽까지 연결될 수 있는 핵심적 수단이 될 수 있는 것이다.

TKR 건설에 있어서 경제특구 개발은 중요한 근거가 될 수 있다. 철도개발에는 많은 투자가 필요하며, 투자의 타당성은 철도를 통해 충분한 물동량이 확보될 때 성립된다. 따라서 경제특구 개발은 TKR 건설에도 중요한 요소가 되는 것이다. TKR 건설에 있어서 가장 커다란 과제 가운데 하나는 어느 구간부터 건설을 추진할 것인가에 놓여진다. 대규모 투자와 장기간이 소요되는 사업의 성격상 추진의 우선순위 선정이 중요한 과제가 될 수밖에 없는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 경제특구를 중심으로 한 배후지역의 TKR 건설이 우선순위 설정에 중요한 기준이 될 수도 있을 것이다.

5) 설문조사는 2005년 5월 16일부터 6월 3일까지 208명을 대상으로 이메일 및 팩스송수신을 통해 실시하였으며, 응답자는 123명(응답률: 59.1%)이었다

## 경제특구와 TKR의 통합적 개발전략

### 1. 한반도의 발전을 위한 경제특구와

#### TKR의 전략적 활용

향후 남북경제공동체 구축에 대비한 한반도의 종합적 발전구도는 한반도의 서해안과 동해안을 따라 형성될 수송인프라 축(transportation infrastructure corridor)을 전제로 구축할 필요가 있을 것이다.

서해안에서는 목포-인천-개성-남포-신의주를 연결하는 수송인프라 축을, 동해안에서는 부산-동해-속초-금강산-원산-청진-나선을 연결하는 수송인프라 축을 개발하는 것이 바로 그것이다. 이러한 수송축을 따라 산업단지와 에너지가 연계되는 종합적 인프라 축을 단계적으로 구축하는 것이 한반도의 종합적 인프라 구축 측면에서 필요할 것이다.

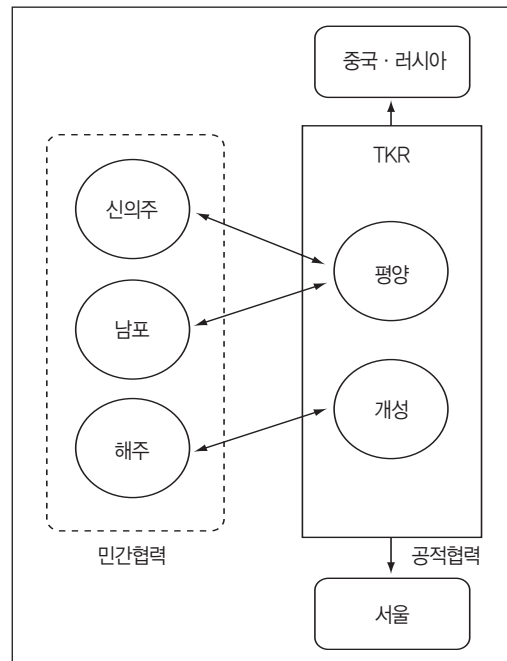
과거 1970년대에 건설된 경부고속도로가 우리 경제개발의 견인차 역할을 하였듯이 TKR은 제2의 경제개발 신화를 북한에서 실현해낼 핵심 수단이라고 할 수 있을 것이다. TKR을 중심으로 산업단지와 관광단지 등 경제특구를 개발하고 주요 도로, 항만, 통신, 전력시설 등을 종합적으로 개발하는 대단위 사업이 북한경제 재건에 결정적 역할을 할 수 있을 것이다. TKR과 경제특구의 거시적인 발전구도 측면에서 볼 때, 서해안의 경의선축에서는 개성-남포-신의주 경제특구의 개발이 고려될 수 있을 것이고 동해안축에서는 원산, 나선 등의 특구개발이 연계 추진될 필요가 있을 것이다.

### 2. 경제특구와 TKR 연계개발을 위한

#### 공적 개발주체와 민간기업의 역할분담

일반적으로 대규모 고속도로 개발이나 철도 등 광역교통시설 개발에는 많은 자금과 시간이 소요된다. 이 때문에 선진국의 경우에 일부 민자유치사업이 도로부문에서 진행되는 경우도 있지만 대부분의 경우에는 철도개발에 공적 자본이 투입되고 있다. 특히 인프라 건설 후 투자자본의 회수에 많은 시간이 소요될 경우에는 민간자본의 적극적 참여를 사실상 기대하기 힘들 것이다. 이러한 측면에서 TKR 개발에 있어서는 공적 자본의 참여가 반드시 필요한 것이다. TKR의 경우에는 경제적 요인 외에도 한반도의 특수한 여건상 남북한 정부와 러시아 및 중국정부 차원의 협력이 필요하다.

〈그림 2〉 경제특구와 TKR 개발에 있어서 공적 협력과 민간협력



# 3

따라서 TKR은 정부 차원의 협력을 통해 개발하고 경제특구 개발은 민간기업의 참여를 통해 개발하는 개발주체의 역할분담과 협력이 필요할 것이다. 공적 협력과 민간협력이 각각 별도의 협력구도를 통해 이루어지면서 상호 연계되는 '통합적 협력(integrated two track cooperation)'이 필요한 것이다.

## 3. TKR 건설을 통해 건설산업관련 경제특구 개발 활성화

TKR 건설은 남북한 경제에 커다란 경제적 효과를 가져올 수 있을 것이다.<sup>6)</sup> 특히 북한에는 고용과 건설관련 산업에 직간접적으로 커다란 파급효과가 예상된다. 경제특구와 TKR 건설은 건설산업의 활성화와 같은 긍정적 효과 외에 북한 내 경제특구 개발의 기폭제로서도 기능할 수 있을 것이다. 철도건설과 관련한 견재와 금속 등 건설관련산업을 중심으로 한 특구를 TKR이 통과하는 주요 거점 지역에 우선적으로 조성할 필요가 있을 것이다. 이 경우 특구는 개성공단의 경우처럼 새로 인프라를 건설해야 하는 형태의 특구보다는 평양과 남포, 신의주 등 기존 공업지구 내 견재관련 사업소들을 중심으로 조성할 필요가 있으며, 규모도 개성공단의 경우처럼 대규모가 아니라 33~66m<sup>2</sup>(10~20만 평) 규모의 중소형 단지로 조성하는 것이 효과적일 것이다. 2004년 7월에 업종별 매출액 600대 기업을 대상으로 실시된 남북경협 설문조사 결과 남북경협이 본격적으로 추진될 경우, 유망 사업 분야로는 건설부문이 34.4% (137개사)로 가장 큰 비중을 차지하였다. 이는 대북

〈표 1〉 주요 도시별 투자비용 및 경제적 효과

(단위: 억 원, 명)

산 업	남포		원산		청진	
	Meade (1997)	신동천· 이영선 (1997)	Meade (1997)	신동천· 이영선 (1997)	Meade (1997)	신동천· 이영선 (1997)
투자비	6,817		3,054		10,807	
생산액	9,694.84	9,608.46	3,647.95	3,660.73	12,803.79	12,784.04
고용자수	36,974	36,645	13,463	13,487	38,432	38,374
생산액/투자비	1.42	1.40	1.19	1.20	1.18	1.18
고용자수/투자비	5.42	5.38	4.41	4.42	3.56	3.55

자료: 이상준 외, 「북한의 개혁·개방과 산업인프라 개발의 새로운 과제」, 국토연구원, p219

6) 한국은행의 분석 결과를 살펴보면 대북 사회간접자본투자에 필요한 원자재를 유상으로 1조 원 공급할 경우, 우리 측에 약 2조 원의 생산유발효과가 발생한다고 추정되었다(한국은행, 2002)

직접투자가 확대될 시 공장 및 도로 등의 건설 수요가 필연적으로 증가할 것으로 기대되기 때문으로 보인다.<sup>7)</sup>

#### 4. 개발의 전략적 우선순위 설정

경제특구와 TKR 연계개발에 있어서 핵심적 과제 가운데 하나는 어느 지역부터 우선 개발할 것인지를 결정하는 것이다. 개발의 우선순위는 다음과 같이 몇 가지 기준을 통해 설정할 필요가 있다.

첫째, 개발의 경제적 효과가 큰 지역부터 개발

할 필요가 있다. 국토연구원이 2003년에 남포, 원산, 청진 등 경제특구 가능 주요 도시에서의 경제특구 조성에 따른 경제적 효과를 비교분석해본 결과 남포가 상대적으로 개발사업의 효과가 큰 것으로 나타났다. 투자액 대비 생산액과 고용창출, 즉 투자의 경제적 효율성을 비교해 보면 남포시의 산업인프라 투자가 가장 효율적이었다. 그 다음으로 원산과 청진의 순서로 나타났다.

또한 2005년에 경의선의 현대화와 동해선의 현대화에 따른 경제적 효과를 비교해본 결과 경의선의 현대화효과가 동해선보다 높은 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 따라서 TKR 현대화에 있어서는 경의선 축이 우선적으로 고려될 필요가 있을 것이다.

둘째, 수요와 개발잠재력 측면에서 투자가능성을 검토할 필요가 있다. 국토연구원이 2005년 실시한 북한전문가 설문조사에 따르면, 남포지역이 개성 다음으로 개발잠재력이 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로 신의주의 잠재력이 높은 것으로 나타났다.

셋째, 사업의 실현가능성이다. 경제적 측면의 수요와 개발효과가 높더라도 북측이 이것을 수용하고 협조할 경우에만 경제특구와 TKR의 연계개발이 가능하기 때문이다. 과거 북한은 나진 선봉지역이 평양과 원거리에 위치하고 있어서 경제특구 개발에 따른 부작용과 부담을 최소화하는 적지로 인식하였다. 그러나 지난 10여년간의 남북경협과정에서 이러한 공간적 분리에 대한 필요성과 인식은 점차 변화하고 있는 것으로 판단된다. 현재에도 북한당국은 개별기업의 평양투자에

〈표 2〉 북한의 공업지역 중 산업입지에 유리한 지역

(단위: %)

구분	응답비율		
	1순위	2순위	3순위
① 해주	4.9	4.1	4.9
② 개성	50.0	12.3	14.8
③ 남포	14.8	45.9	15.6
④ 평양	23.8	14.8	9.8
⑤ 안주	-	-	0.8
⑥ 신의주	5.7	11.5	21.1
⑦ 원산	-	2.5	11.5
⑧ 청진	-	3.3	6.6
⑨ 함흥	-	0.8	4.1
⑩ 나진/선봉	-	4.1	9.8
⑪ 김책	-	-	-
⑫ 강계	-	-	-
무응답	0.8	0.8	0.8

주: 2005년 5월 16일~6월 3일 동안 북한전문가 208명을 대상으로 설문조사를 실시하였고 응답자수는 123명(응답률: 59.1%)이었다

자료: 국토연구원, 2005, 「북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사·연구」

7) 전국경제인연합회, 2004, "2004년 주요 기업의 남북경협 현황과 개선과제"

8) 이상준 외, 2005, 「남북인프라협력사업의 통합적 추진방안 연구」, 국토연구원, p127





대해 특별한 거부반응을 보이고 있지는 않다. 대규모 개발이 아닌 이상 중소규모의 공단개발은 평양과 남포지역에서도 가능할 것으로 판단된다.

이러한 주요 요소들을 종합해 볼 때, 경제특구와 TKR 연계개발은 경의선 축상의 평양-남포와 주변지역을 대상으로 1차적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

## 5. 경제특구와 TKR 연계개발을 위한 다자간 협력기구 구성 및 자원조달

국제사회의 공적 자본 투입이 필요한 TKR 개발과 민간자본의 참여가 필요한 경제특구 개발을 효율적으로 연계 추진하기 위해서는 국내외의 공적 기관과 민간자본이 참여하는 다자간 협력기구 구축이 필요하다. 특히 남북인프라 협력이 남북경제협력의 확대와 북한경제의 개방개혁 유도 및 재건 그리고 동북아 경제협력의 원활화에 기여하기 위해서는 주변국과의 긴밀한 협조체제를 갖출 필요가 있다.

이러한 측면에서 과도기적으로 6자회담 참여국들을 중심으로 한반도인프라개발기구(Korean peninsula Infrastructure Development Organization: KIDO)를 구성하는 방안이 심도 있게 검토될 필요가 있을 것이다. 이 기구는 일차적으로 정부차원의 협의체로서 시작하되 산하에 철도 등 수송부문위원회, 에너지부문위원회, 산업개발위원회 등으로 세분화된 실무위원회를 두고 관련 사업을 추진할 수 있을 것이다. 경제특구 및 TKR 연계개발을 위한 국제컨소시엄은 이러한 실무위원회가 구성을 지원하는 형태로 기능할 수 있을 것이다.

TKR 개발을 위한 비용<sup>9)</sup>은 우선적으로 우리 정부의 공적 지원자금을 활용하는 방안과 국제금융기구의 자금을 활용하는 방안, 일본의 대북경협자금을 활용하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 단기적이고도 시범적인 사업은 우리의 자금을 활용하고 본격적인 개발자금은 외부로부터 조달하는 단계적 접근도 고려할 필요가 있을 것이다. 개성공단의 사례에서 볼 수 있듯이 경제특구 개발은 기업차원에서 경제성이 확인될 경우 대기 수요가 충분할 것으로 예상할 수 있다. 그리고 경제특구 주변의 배후 인프라 개발은 북한당국이 책임지는 형태의 역할분담도 검토할 필요가 있다.

9) 경의선 현대화에 1조 3,200억 원, 동해선 현대화에 6조 2,600억 원 가량이 소요될 것으로 예상되고 있다. 하지만 경의선과 동해선의 당초 연결공사비가 3,270억 원으로 추정되었으나 결국 67% 증가한 5,454억 원이 소요되었듯이 현 단계에서 추정치는 큰 의미가 없다

10) 중장기적으로는 6자회담 참여국의 합의를 토대로 '북한인프라개발특별기금'을 설립하여 세계은행과 같은 금융전문기관에 위탁 운영하는 방안이나 북한의 국제금융기구 가입을 통한 차관차입 방안 등이 검토될 필요가 있을 것이다



다시 정리해보면, 경제특구와 TKR 연계개발을 위해서는 대규모 투자가 필요하고 투자자본의 회임기간이 긴 TKR 건설의 특성, 그리고 북한이라는 특수성을 고려할 때 TKR 건설은 정부 및 공기업차원의 국제협력을 통해 추진하고 이것과 동시에 경제특구 개발에는 민간자본을 참여시키는 차별화되면서도 상호 연계된 접근이 필요할 것이다. 즉, 중단기적으로 정부 간의 수혜성 협력을 통해 TKR 개발을 추진하고 이와 연계된 경제특구 개발을 민간자본이 참여하는 호혜성 협력을 추진하는 구도가 필요한 것이다.

## 정책과제

앞에서 언급한 것과 같이 다자간 협력을 통해 이러한 사업을 추진하는 것이 참여주체의 다양한 입장과 시각 때문에 적지 않은 과제를 안고 있는 것도 현실이다. 따라서 초기에는 이러한 다자간 협력을 이끌어 내기 위한 성공적 선도사업 추진이 중요한 의미를 가진다. 느슨한 형태의 다자간 협의체를 먼저 구성하여 이러한 구도하에 양자 협력을 우선 추진하는 것도 의미가 있을 것이다. 다자간 협의체를 통해 경험과 신뢰가 쌓여진 후 다자간 협력체로 나아가는 단계적 접근이 고려될 필요가 있을 것이다.

신체의 접합수술과 이식수술이 성공적으로 이루어지기 위해서는 매우 조심스러운 접근이 필요하다. 수술이 끝났다고 바로 모든 신체기능이 정상화되는 것이 아니듯, 남북 간의 철도가 단순히 연결되고 일부 경제특구가 조성된다고 하더라도 이것이 북한경제의 재건과 남북경협 활성화 그리고 한반도의 경쟁력 강화에 기여

하기 위해서는 매우 정교한 ‘물리치료’와 인내심이 필요할 것이다. 개성공단의 사례에서 알 수 있듯이 이질적이었던 경제체제가 접합점을 찾아가는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 단순한 공단개발이나 철도연결에 그치지 않고 이것을 서로 연계해서 산업과 인프라를 동시에 개발하고자 할 때에는 더 많은 변수들과 제약요소들을 사전에 검토하고 대응책을 마련할 필요가 있을 것이다.

이 글에서는 북핵문제의 평화적인 해결을 전제로 경제특구와 TKR의 연계개발을 제안하였다. 만약 북핵문제 해결이 장기화되거나 또 다른 정치적 문제가 돌출될 경우 이러한 연계개발 추진은 기대하기 어려울 것이다. 북핵문제 등이 원만하게 해결되는 상황하에서도 이러한 대규모 사업 추진은 쉽지 않은 일이다. 무엇보다도 공적 자금이 투입될 경우 투입의 경제적 타당성에 대한 공감대가 형성되는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 공적 자금 투입의 필요성이 높은 구간에 대한 시범사업 추진이 필요할 것이다. 중요한 것은 이러한 시범사업을 통해 성공사례를 대내외에 보여주는 것이다. ㉞