

지방정부 정책&이슈

도심융합특구 추진 현황과 쟁점 사항

이우정 연구위원



I. 들어가며

도심융합특구 조성 및 지역중소기업 육성에 관한 특별법안(이하 도심융합특구 특별법) 제2조의 정의에 따르면, 도심융합특구는 지역의 도심에 인재와 양질의 일자리가 모일 수 있도록 산업·주거·문화 등 고밀도 복합 혁신공간을 조성하고, 산·학·연·관이 집중적으로 지원하여 국가균형발전 및 지역경제 활성화에 이바지하고자 하는 광역차원의 성장거점으로 설정된 구역이다. 지난 2020년 9월, 정부는 지방 대도시(광역시 5곳)에 산업·주거·문화 복합 인프라를 갖춘 도심융합특구를 조성한다는 계획을 발표하였다. 그리고 2020년 12월에 대구와 광주가 우선 선정되고, 이후 2021년도에 대전과 부산이 그리고 2022년 12월에 울산이 다섯 번째로 지정되었다. 또한 도심융합특구 추진을 위해 필요한 근거 법률이 최근 5월 소관 상임위인 국토교통위원회의 법안소위를 통과하고 국토교통위원회를 통과하였고, 10월 6일 국회본회의에서 법안이 가결되었다. 지난 9월 14일 지방시대 선포식에서 지방경제 활성화와 균형발전을 위해 기회발전특구, 교육자유특구, 문화특구와 함께 도심융합특구가 포함되면서 더 주목받고 있다. 울산을 제외한 다른 4곳의 경우 선정된 지 짧게는 2년, 길게는 3년이 경과하고 있으며, 기본계획까지 모두 수립된 것으로 알려져 있다. 이 글에서는 도심융합특구의 추진 경과를 간단하게 정리하고 최근 국회에서 통과된 도심융합특구 특별법(안)의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 그리고 일부 광역시의 도심융합특구 기본계획의 내용을 토대로 실효적으로 추진하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 도심융합특구 개념, 의의 및 추진 경과

1. 도심융합특구 개념

특구는 특정한 목적을 위하여 특별한 법률적 근거에 따라 특별히 개발되거나 조성되는 지역으로서 국가가 특정한 지역을 법률이 정한 절차에 따라 지정하고 지정된 지역에 대하여 특별한 규제완화 및 지원이 이루어지는 지역을 말한다(장재일 2015). 따라서 개념 정의에서 언급되는 특별함이 구체적으로 무엇을 의미하는지 특구의 지정목적과 지역의 성격에 따라 달라진다. 도심융합특구는 비수도권 청년 인재의 유출을 막고 정착을 지원하기 위해 기존 도심지역에 여러 기능이 복합적으로 연계된 혁신 공간을 조성하는 것을 목적으로 도입되었다. 기존에 도시 외곽지역에 산업단지나 지구 등을 조성하는 것과 달리 도심지역에 일자리와 정주, 여가 기능을 모두 고려하여 젊은이가 선호하는 곳으로 만들고 기업을 유치하려는

목적으로 조성하는 것이다. 정부는 도심융합특구에 대해서 향후 기업 유치 지원, 수도권 소재 기업 이전 지원, 세제 감면, 연구개발 지원, 인재양성, 청년 주택 제공 등 다양한 인센티브를 제공할 계획이다.

2. 도심융합특구의 의의

도시화와 기술발전은 도시라는 공간적 집약성을 더 높게 만들고 있다. 도시는 산업으로 대표되는 생산방식의 발전과 함께 진화되었고 기술의 발달과 산업체계 변화는 도시의 변화와 발전에 상당한 영향을 주었다(정다래 외, 2020재인용). 우리나라는 지난 50년동안 산업화와 탈산업화를 급격하게 겪으면서 수도권과 지방간 발전 격차 뿐 아니라 지방 대도시를 중심으로 발전 동력이 점차 약화되고 있다. 산업화 시기에는 기획 및 R&D 기능이 입지하는 수도권과 제조·양산 기능을 담당하는 지방으로 지리적 분업구조가 작동한 결과 수도권과 지방간 발전 격차가 발생하였다. 이후 탈산업화와 지식첨단산업의 발전으로 지방대도시의 도심 내 고용 부족, 인구감소, 도심공동화 등의 문제가 나타났다. 그리고 첨단산업발전으로 혁신이 중시되면서 사람들은 더 이상 일자리를 찾아 이동하지 않고 기업이 인재를 찾아 모여들고 있다. 좋은 기업이 있는 곳에 인재들이 따라갔던(people follow jobs) 과거와 다르게 인재가 있는 곳에 기업이 따라가는(Jobs Follow People) 경향이 강화되고 있다. 도심융합특구는 최근의 이러한 흐름에서 추진된 정책이라 할 수 있다. 도심융합특구는 최근의 이러한 흐름에서 추진된 정책이라 할 수 있다. 산업화 초기에는 산업지구가 혁신의 중심지로 주목받았고, 20세기까지 도심 교외지역의 과학단지가 혁신 공간의 대표적인 형태였다. 그러나 산업이 점차 고도화되고 기술발전이 급속히 이루어지면서 교외가 아닌 도심지에서 고밀도의 혁신공간이 발전하기 시작하였다¹⁾. 대표적인 사례가 스페인 바로셀로나의 포블레노우의 도시재생 개발과 미국의 보스턴 혁신지구(Boston Innovation District)이다.

도심융합특구는 현행 특구 제도 중 도시재생혁신지구와 유사한 목적을 가지고 있으나 대상지역과 지역규모에서 차별적이다. 도시재생혁신지구는 쇠퇴한 도시·산업 기능을 회복하기 위해 공공이 주도하여 산업·상업·주거·문화·행정 등의 기능이 집적된 복합거점시설을 조성하는 도시재생사업이다. 도심융합특구와 마찬가지로 융복합 공간을 마련한다는 점에서 유사하다. 도시재생혁신지구는 쇠퇴지역에 지정이 가능하고 규모가 50만㎡이내까지 가능하였으나 최근 법이 개정되면서 200만㎡이내로 범위가 확대되었다. 그러나 도심융합특구는 지방대도시(광역시) 도심으로 대상을 한정하였고 별도의 면적 규정이 없다.

1) 국토연구원. 2021. <광역경제권 혁신거점 육성방안 연구 : 도심융합특구를 중심으로>

도심융합특구는 지방광역권의 자생적 혁신성장을 견인하기 위해 도심부에 융복합 혁신 공간을 마련하는 것이다. 비수도권의 청년이 일자리를 찾고, 창업을 하면서 지역에 정착하고, 나아가 인구담 역할을 할 수 있는 지역 거점을 구축하는 것이다. 이는 지방도시의 자생력과 지속가능성을 유지시킬 수 있는 지역균형발전 정책 중 하나이다. 도심융합특구를 지정할 수 있는 대상지를 비수도권에 한정하였다. 특히 비수도권 중에서도 광역시나 대도시에 지정하여 성장 동력이 둔화하는 지방 대도시를 성장 거점으로 구축하고자 하였다. 지방의 대도심이라는 공간내에서 합리적 가격으로 거주하고 좋은 일자리를 가지고 직주근접(jobs-housing matching), 문화생활 및 쇼핑 등 여가까지 누릴 수 있도록 하였다.

3. 도심융합특구의 추진 경과

1. 도심융합특구 추진 동향²⁾

도심융합특구는 지역이 주도하고 중앙정부가 지원한다는 원칙 하에 지방정부가 특구 후보지를 제안하면 중앙정부가 심사를 통해 결정한다. 2020년 12월에 대구와 광주가 선정된 이후, 2021년 3월과 11월에 대전과 부산, 그리고 2022년 12월 울산까지 차례로 도심융합특구로 선정이 완료되었다.

대구 도심융합특구 사업지는 경북도청 이전부지·경북대학교·삼성창조캠퍼스 3곳으로 교육, 주거 및 의료 등 생활 인프라가 뛰어난 지역이다. 특히 경북대학교가 ‘캠퍼스 혁신파크’ 선도사업 대상으로 지정(2021년)됨에 따라 도심융합특구 조성시 시너지 효과가 기대된다. 광주사업지는 시청이 위치한 상무지구 서편지역으로 김대중컨벤션센터, 상무시민공원 등이 위치하고 있고 사업지 내에 광주광역시와 광주광역시 도시공사가 보유하고 있는 대규모 유희부지가 있어서 특구 조성 사업이 신속하게 진행될 수 있는 장점이 있다. 대전 사업지는 KTX 대전역세권 일원과 충남도청 이전지 일원으로 대전광역시가 혁신도시 조성을 위해 구상중인 지역을 포함하고 있다. 부산은 해운대의 센텀2지역으로 전통산업시설과 미개발지로 구성되어 있으며 동부산권 중심지인 센텀시티, 해운대와 인접하여 우수한 주거·상업·문화 인프라를 활용할 수 있는 장점이 있다. 울산은 KTX울산역세권과 중구 울산혁신지구 2곳으로 총면적은 193만㎡이다. 이 지역은 하이테크밸리산단, 울산과학기술원(UNIST), 울산테크노파크(TP), 혁신도시, 장현첨단산단과 인접하여 우수한 인프라를 활용할 수 있다.

2) 도심융합특구 추진동향과 향후과제(국회예산처 2022) 참고.

각 광역시의 사업지는 시내교통 및 ktx역 또는 고속도로 등 광역교통을 활용한 접근성이 우수하며 주거·상업·문화 등 기존 인프라를 잘 갖추어져 있다. 또한 사업지 내에 미개발지와 국·공유지가 있어서 빠른 조성이 가능하고 캠퍼스혁신파크, 혁신도시 등 기존 사업이나 이전 공공기관 및 연구기관과 유연한 연계가 가능하다.

<표-1> 도심융합특구 지정현황

지역	대구광역시	광주광역시	대전광역시	부산광역시	울산광역시
선정일	2020.12.22.	2020.12.22.	2021.3.10.	2021.11.24.	2022.12.15.
위치	경북도청 이전부지, 경북대학교, 삼성창조캠퍼스	상무지구 일원	KTX대전역일원, 충남도청 이전지 일원	해운대구 반여동 센텀2	KTX울산역세권, 중구 울산혁신지구
면적	약98만㎡	약85만㎡	약124만㎡	약191만㎡	약193만㎡
기본 계획	수립완료	수립완료	수립완료	수립완료	수립 중 (23.5.~24.5.)
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 스타트업 창업 공간 및 데이터 R&D거점 마련 청년기숙사 및 기업연구시설 조성 R&D 및 창업공간 조성 비대면 교육센터 설립 	<ul style="list-style-type: none"> AI, 자동차 등 지역특화산업 연계 인재양성 및 창업지원 일자리 연계형 주택 및 청년근로자 기숙사 제공 헬스케어·에너지 관련 기술실증공간 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 지적재산권 시버스 특화단지 구축 클라우드 데이터센터 구축 소셜벤처 특화거리 조성 철도산업 클러스터 조성 창업지원주택 건립 대전역 서광장 리뉴얼 	<ul style="list-style-type: none"> ICT산업 생태계 조성 창업지원 	<ul style="list-style-type: none"> 수요맞춤형 정주공간과 제조혁신 전진기지 개발 기후테크산업 혁신실증, 산학연 혁신허브 수소, 미래모빌리티 등 친환경 에너지 산업과 관련 첨단산업 벨트 조성

자료: 국회입법조사처(2022), 저자 재구성.

2. 도심융합특구 특별법 주요 내용

도심융합특구 특별법은 도심융합특구가 지정된 이후 약 3년이 지난 최근 10월 6일에 국회 본회의에서 가결되었다. 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안」(강준현의원 대표발의) 등 총 5건의 법률안³⁾이 발의되었고 위원회 대안에 따른 법률안이 통과되었다.

3) 「도심융합특구 조성육성 및 지원에 관한 법률안」(장철민의원 대표발의), 「도심융합특구 조성을 통한 지방 역세권 등 개발 진원력과 지역혁신 선도기업 육성을 위한 특별법안」(윤창현의원 대표발의), 「도심융합특구 조성 및 지역중소기업 육성에 관한 특별법안」(김정재의원 대표발의), 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안」(송갑석의원 대표발의)

본회의에서 통과된 특별법은 제1장 총칙부터 제6장 벌칙까지 총 46개 조항으로 구성되었다. 제1장은 도심융합특구법의 목적(제1조)과 정의 등을 규정하였다. 제2장은 도심융합특구 종합발전계획 수립(제6조) 등에 대하여 기술하고 있다. 제3장은 도심융합특구의 지정 및 조성 등에 관한 내용으로 도심융합특구 지정 및 변경지정과 도심융합특구개발사업의 시행자 지정, 실시계획 승인, 인·허가 의제, 토지수용 및 준공인가 등 산업 절차에 관하여 규정(제14조부터 23조까지)하였다. 제4장은 도심융합특구 조성과 육성을 위한 지원으로 도심융합특구 지원을 위한 국가와 지방정부간의 협력 조항을 비롯하여 규제적용의 특례 부여, 국·공유 재산의 처분, 부담금의 감면 등 특례와 특구 성과 평가 등(제24조부터 37조까지)의 내용으로 구성되어 있다. 특히 제24조와 25조에서 도심융합특구 지원을 위해 국가와 지방자치단체간 협력하도록 하고 여러 특구의 특례를 중복하여 적용할 수 있도록 하였다. 즉 지방자치단체가 타법상의 경제자유구역, 교육국제화특구, 국제과학비즈니스벨트, 규제자유특구, 지역특화발전특구, 경쟁력강화사업지구, 드론시범사업구역, 산업기술단지, 연구개발특구, 자유무역지역, 문화도시, 혁신도시개발예정지구, 벤처기업육성촉진지구 등의 지정이나 조성을 요청하는 경우 이를 우선적으로 검토하도록 규정하였다. 또한 도심융합특구에 입주한 기업이 임시허가 및 실증 등 규제 적용 특례를 받을 수 있도록 하고 있다. 도심융합특구의 관리와 특구에 입주한 기업 지원을 위한 기관 등을 설립할 수 있도록 하였다. 도심융합특구에서는 교육과 의료에 관한 특례를 규정하고 있는데, 특구 특성에 맞는 인력 양성과 교육여건을 개선할 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 도심융합특구 추진의 쟁점 사항

도심융합특구 특별법의 국회 통과로 법제도는 마련되었다. 2020년 9월 정부가 도심융합특구 조성사업 추진을 발표한지 3년만이다. 특별법 시행에 약 6개월이 소요되지만 시행이 확실한 만큼 관련 지방정부는 구체적 세부계획 마련이나 관련 정부 부처와 협의 등 사업 추진의 동력을 얻게 되었다. 그러나 앞으로 추진 과정에서 다음과 같은 쟁점 사항을 고려해야 할 것이다. 우선 도심융합특구도 수많은 특구 중 하나라는 점에서 효과적인 운영 체계 확보해야 하고, 지방정부간 경쟁 및 지역내 갈등 격화, 특구 조성의 재원 마련 등이다.

1. 도심융합특구에 대한 범부처 차원의 지원 강화 및 운영 체계 마련

도심융합특구는 기본적으로 지방정부가 기획하고 중앙의 여러 부처가 집중적으로 지원하는 대표 프로젝트이다. 도심융합특구는 융복합거점을 조성하는 방향으로 추진하는 것으로 사업간 중복 가능성, 건축 관련 규제사항, 기존 도시관리제도 등과 상충될 가능성이 많다(국토연구원 2023). 또한 각종 자원을 공간적·기능적으로 연계하고 집중하는 노력이 필요하지만 부처별로 지원 수단이 분절되어 있어 구심력 확보가 어려울 것으로 예상하고 있다(국회입법조사처 2022). 도심융합특구 추진에서 가장 우려하는 부분이 정부 내부에서의 조율이다. 도심융합특구가 성공하기 위해 사업계획수립 및 추진, 예산확보와 운영의 전 과정에서 각 부처의 다양한 지원 사업을 연계하고 민간의 참여를 조율하는 것이 필요하다. 지방정부가 각 부처와 직접 협의하고 부처별 다양한 지원 사업을 연계하는 것은 행정적 비용이 매우 많이 소요된다. 따라서 도심융합특구 추진을 위한 지방정부와 관련 중앙부처간의 협의와 조정, 그리고 지원할 수 있는 체계 마련이 필요하다. 특별법 24조에서 지역발전투자협약 제도를 활용하여 국가와 지방정부가 협력할 수 있도록 규정하였지만 현재의 지역발전투자협약제도는 한계가 있다. 또한 여러 사업이 동시에 추진되면서 사업타당성조사나 예타 필요성 등 추진 과정에서 복잡함이 발생할 수 있다. 따라서 전체 계획의 정합성 안에서 각 사업이 추진될 수 있도록 행정 절차 등을 주무부처와 관련부처가 협의하면서 보완할 수 있도록 해야 한다.

2. 다양한 지역 갈등과 지방정부간 과다 경쟁 우려

도심융합특구 조성은 우선 지역내 갈등을 유발시키고 있다. 동일 지역내에서 도심융합특구를 유치 경쟁을 하면서 부산과 울산은 다른 대구나 광주보다 선정까지 1년 이상 기간이 소요되었다. 부산은 선정된 이후 특구 내에 있는 풍산 부산공장과 반여농산물시장 이전 문제로 부산내 다른 지역과 갈등 중에 있다. 대구의 경우 경북도청 후적지에 대한 개발 문제로 북구와 대구시간의 갈등⁴⁾이 아직 해소되지 않았다. 이와 같은 지역내 갈등은 선도 사업 시행 이후 대도시로 사업을 확대해 가는 과정에서 더 악화될 수 있다. 도심융합특구 조성 사업은 선도사업으로 광역시만을 대상으로 하였다. 광역시가 없는 강원, 충북, 전북, 제주는 처음부터 참여할 수 없었다. 이 지역의 거점역할을 하고 있는 도심지역이 융합특구로 발전할 있는 모델이 될 수 있도록 법이 시행된 이후 선정 대상을 확대하는 것을 고려할 수 있다.

4) 대구의 경우 당초 대통령 선거 당시 문화체육관광부 소유인 옛 경북도청 부지에 국립뮤지컬 콤플렉스와 국립 근대 미술관을 짓는 '대구문화예술허브조성사업'을 하기로 하였음. (중앙일보 2023.4.18.).

각 지방자치단체의 특구 조성 이후 유치 가능한 기업이 한정된 상황에서 각 도심융합특구만의 특색있는 사업을 발굴하지 못할 경우 특구 간의 갈등이 발생할 가능성이 있기 때문에 각 도심융합특구의 사업 내용은 차별화되어야 한다(국회입법조사처 2022). 지역이 가진 고유의 특성과 역량, 그리고 지역의 산업적 특성을 고려한 맞춤형 전략의 수립과 추진이 필요하다. 지방정부에 대해서 지역적 특성과 지역산업의 특성 등을 지역의 상황에 맞게 추진하는데 필요한 충분한 리더십이 발휘될 수 있도록 해야 한다.

3. 도심융합특구 조성 사업 발굴과 자원 조달

도심융합특구 조성사업이 지방정부가 주도하고 중앙이 지원하는 대표 정책으로 거듭나기 위해서 우선 5개 광역시가 수립한 기본계획과 사업별 추진계획을 분류하여 이를 토대로 하여 중앙부처의 기존 사업을 과감하게 통폐합하여 새로운 프로그램과 세부사업을 정립할 필요가 있다. 부처별 사업 중복에 그치지 않고 부처내에서도 유사한 사업이 많아 재정 투입의 효과가 제대로 나타나기 힘든 구조이다. 또는 부처의 공모사업 예산의 일정 비율을 확보하여 도심융합특구 사업에 대한 지원하는 방안을 모색할 수도 있다. 지난 9월 지방시대 선포식에서 도심융합특구는 주요 4대 특구 중 하나로 발표되었지만 자원조달에 대한 내용은 없었다. 세수 급감과 긴축 재정 기조가 당분간 지속될 것으로 예상되는 가운데 국비 뿐 아니라 지방비 등 자원 마련에 대한 우려는 자칫 도심융합특구 추진 동력 상실로 이어질 수 있다.

IV. 결론

수도권 집중이 가속화되고 있는 상황에서 비수도권에 성장거점을 육성하는 정책의 일환인 도심융합특구 조성사업은 반드시 필요하다. 2020년 9월 정부의 도심융합특구 조성계획 계획 발표 이후 광역시 5곳의 선정과 최근 10월 6일 도심융합특구 특별법이 국회에서 통과되면서 법적 근거까지 마련되었다. 또한 윤석열 정부가 ‘어디서나 살기 좋은 지방시대’구현을 위해 내세운 4대 정책 중 하나로 힘을 받고 있다. 그러나 특구의 중복 문제와 비효율적 운영 등의 문제와 특구 선정과정에서 발생한 지역 갈등의 잔존, 기업 유치 경쟁 격화 우려, 특구 추진 자원마련 방안 미확보 등 우려 사항이 많다. 법시행까지 6개월이라는 시간이 남았지만 도심융합특구가 실질적 추진을 위한 지방정부와 중앙정부간의 협의와 조정, 지원할 수 있는 체계를 마련하고 재원을 확보하여 2025년부터 관련 사업이 추진될 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

- 국토연구원. (2021). <광역경제권 혁신거점 육성방안 연구: 도심융합특구를 중심으로>.
- 이지아. (2021). 긴 호흡의 스마트 도시재생, 22@바르셀로나 프로젝트.
<RICON 동향&이슈 해외칼럼>. 대한건설정책연구원.
- 김예성. (2022). 도심융합특구 추진동향과 향후 과제. <이슈와 논점>. 국회입법조사처.
- 박관규. (2021). 도심융합특구 조성사업의 비판적 검토와 개선방향. 분권레터.
대한민국시도지사협의회.
- 중앙일보. (2023). “대구 북구 주민 ‘홍준표에 이젠 안속는다’ 삭발 시위 왜?”.
- 대전일보. (2023). “대전 원도심에 ‘랜드마크’ 들어설까...도심융합특구 특별법 제정 촉각.”

<참고> 보스톤 혁신지구(Boston Innovation District)

보스톤 혁신지구는 보스톤 남부 수변 지역으로 1955년까지 철도기지과 제조업의 본거지였으나, 상대적으로 교통 인프라의 저개발로 고립된 지역이었고 도보로 접근이 쉽지 않았다. 그러나 1955년부터 교통 접근성이 개선되면서 본격적으로 개발되기 시작하였다. 기존 용도지역에 유연성을 부여하여 1997년도에 복합용도지구(주거와 상업, 준공업 혼합)를 도입하였고 2000년부터 물류창고 등을 주거, 업무, 공공·문화시설, 공원으로 구성된 복합용도로 재개발을 추진하였다. 2010년 당시 보스톤 시장인 Thomas Menino가 보스톤 남부 워터프론트 지역을 혁신지구로 명명하여 본격적으로 개발하기 시작하였다. 개발 컨셉트는 바르셀로나의 포블레노우 지역의 성공사례를 참고하여 일(Work)-생활(Live)-여가(Play)가 함께하는 공간으로 조성하기 위한 계획을 수립하였다.

보스톤 혁신지구는 혁신지구로 명명하기 이전부터 위치상 이점과 개발 잠재력으로 도시계획과 개발이 이루어지고 있는 지역이었다. 보스톤 시 차원에서 새로운 공간에 대한 수요가 지속적으로 있었고 이에 따라 남부 워터프론트 지역을 본격적으로 개발하게 된 것이다. 도시계획의 물리적 개발단계가 거의 마무리되어 가는 시점에서 혁신지구화 전략을 시행하였다. 창의적 아이디어를 가진 인재들이 도심에 거주하면서 시제품을 생산하는 곳으로 일-생활-여가 조화가 이루어지는 대표적인 모델로 볼 수 있다. 기존 빌딩을 리모델링하여 IT, 헬스케어 등 첨단산업 분야 스타트업과 엑셀러레이터들이 사용할 수 있도록 지원하였다. 새로운 건물 건설 뿐 아니라 과거 여러 창고 공간을 리모델링하여 혁신 공간으로 바꾸었다. 이는 시정부가 주도하고 다양한 부문이 협력하는 경제개발 접근법의 중요 사례이다.

보스톤 혁신지구의 중요한 시사점은 도시라는 공간 이점을 살린 재개발 방식이고 생산기지 역할을 도심으로 다시 끌어당겼다. 또한 산업지원시설 뿐 아니라 근린시설, 공원, 기존의 시설(창고 등) 지역의 어메니티(amenity)요소를 충분히 활용하고 주거시설의 공급을 통해 혁신지구 내에서 일하는 사람들이 지역내에 정착할 수 있도록 유도한 것이다.