

마곡 R&D 클러스터로 본 수원시 선도기업 유치 전략

정다래 수원시정연구원 연구위원

요 약

■ 마곡, 2009년 착공 이후 약 15년 만에 서울 대표 R&D 클러스터로 성장

- 약 200개 기업, 종사자 4만 명, R&D투자 12조 원의 도시형 R&D 클러스터
- 성공의 핵심은 ① 선도기업 유치를 통한 연쇄 입주 유도 설계, ② 4개 전략업종 제한·단계적 토지 공급과 심의체계, ③ 사업단계별 전담조직과 통합 거버넌스

■ 협상계약·기부채납·사후관리 과정의 제도 운영상 쟁점

- 협상 조건 사후 해석 분쟁, 기부채납 기준 불명확으로 장기간 갈등, 연구시설 의무 위반 시 이익 환수 장치 부재 등 제도 운용상 교훈

■ [시사점] 마곡과 개발 방식이 달라 선별적 적용·설계 필요

- 수원 R&D 사이언스파크·탑동 이노베이션밸리는 도시개발사업 특성상, 조성원가 공급 및 업종 통제 수단 활용에 제약
- 공간 배치·공공 인프라·산학 연계로 대체하는 유인책과 사전 계약·심의 체계로 수원형 기업유치 전략 설계 필요

<수원과 마곡의 R&D클러스터 개발방식 비교>

구분	마곡 R&D 클러스터	R&D 사이언스파크·탑동 이노베이션밸리
구역면적	약 3.66km ²	약 0.62km ² (R&D 사이언스파크 0.35km ² ·탑동 이노베이션밸리 0.27km ²)
개발방식	도시개발사업 및 일반산업단지	도시개발사업
법적근거	「도시개발법」, 「산업입지법」	「도시개발법」
토지공급	조성원가 기반 공급	공개·입찰형 방식
입주업종	첨단 기술 산업 (IT, BT, NT, GT)	AI·반도체·IT·BT·NT 등
주요성과	202개사·R&D 투자 약 12조 원	-

① R&D센터·오픈이노베이션 거점 유치로 목표 현실화

- 지역 거점기업 생태계 연계 R&D센터·오픈이노베이션(개방형 혁신) 거점 유치
- 핵심 부지 우선 배치권·공공 인프라·산학 공동 R&D 매칭 등 비가격 유인책 설계

② 감정가 공급 체계 하에서 선별적 입주자 선정 시스템 구축

- 지구단위계획상 권장·불허 용도 규정과 분양 공고 시 입주 자격 심사제로 사전 선별
- 핵심 R&D 용지 공공 직접 보유·장기 임대 등 대안적 사업 구조 도입 검토

③ 통합형 정책심의 체계와 전문 관리주체 확보

- 경제자유구역 등 정책 환경 변화에 대비한 통합형 정책심의기구 마련
- 산업 기능 유지·기업 관리·정책 연속성을 위해 준공 후 전문 관리주체 사전 확보

④ 산·학·연 연결형 통합 생태계 조성

- 지역 거점기업·성균관대·아주대 3축 공동 R&D 플랫폼 구축
- 분산된 창업시설 통합 운영, 수원 R&D 발전기금 조성을 통한 강소기업 지원

<수원R&D 클러스터 조성을 위한 4대 핵심 전략>



1. 검토 배경

□ 수원, 신규 R&D 거점 조성 본격화로 선도기업 유치 전략 모색 필요

● 수원 R&D 사이언스파크·탑동 이노베이션밸리 등 단계적으로 신규 거점 조성 예정

- 수원 R&D 사이언스파크 : 입북동 484번지 일원, 약 35.3만㎡(약 10만 평)
- 탑동 이노베이션밸리 : 탑동 일원, 약 26.9만㎡(약 8만 평)

● 도시개발사업 중심 구조의 한계와 마곡형 전략 검토 필요성

- 수원은 산업단지 지정 없이 도시개발사업으로만 추진 → 가격·업종 통제 수단 부족
- 국내 최대 수준의 도시형 R&D 클러스터로 성장한 마곡 사례에서 수원형 전략 도출 필요

<수원과 마곡의 R&D클러스터 개발방식 비교>

구분	마곡 R&D 클러스터	수원 R&D 사이언스파크	탑동 이노베이션밸리
구역면적	약 3.66km ² (약 111만 평)	약 0.35km ² (약 8.1만 평)	약 0.27km ² (약 10.6만 평)
개발방식	도시개발사업 및 일반산업단지(이중 지정)	도시개발사업	
법적근거	「도시개발법」, 「산업입지법」	「도시개발법」	
토지공급	조성원가 기반 공급	공개·입찰형 방식	
입주업종	첨단 기술 산업 (IT, BT, NT, GT)	AI·반도체·IT·BT·NT 등	
업종관리	산업법 상 사전 제한·업종 심의	지구단위계획과 용도규제로 관리 필요	

□ 마곡 R&D 클러스터, 서울의 균형발전과 신성장동력 확보를 위해 조성

- 1990년대, 마곡은 서울 내 마지막 대규모 미개발지로 첨단산업단지 개발 목표
- 1994년 최초 개발계획 수립 후 시장 교체마다 보류·반복 반복, 2005년 개발 확정·본격 착수
 - 연구·업무·상업·주거 기능 결합 도시형 R&D 클러스터 모델 지향

<마곡지구 현황도 및 개요>

마곡지구 개발 개요	
위치	서울특별시 강서구 마곡동
구역 면적	3,668,801.7m ² (약 111만 평)
산업단지 면적	1,123,790m ² (약 34만 평)
사업 기간	2007.12.28 ~ 2026.12.31
개발 방식	도시개발사업
사업 시행	SH공사(서울주택도시공사)
총 사업비	7조 2,496억 원
관리주체	마곡산업단지관리단

출처 : SH공사 홈페이지; 마곡산업단지 홈페이지

□ 마곡, 2009년 착공 이후 약 15년 만에 국내 최대 수준의 도시형 R&D 클러스터로 성장

● 2026년 2월 기준 총 202개사 입주, 서울 대표 R&D 클러스터로 부상

- LG(11개 계열), 롯데(5개), 이랜드(9개), 코오롱(3개), 현대·HDC(2개) 등 주요 대기업 그룹사 다수 집적
- 대기업 및 중견 합계 68개 사(33.7%)로 비교적 높은 대기업 입주 비중인 특징 보유
 - 대기업 58개사(28.7%)·중견 10개 사(5.0%)·중소 134개 사(66.3%)

● R&D(37.1%)·IT(36.1%)가 전체의 73%로 연구개발 특화 구조 확립

- BT(생명과학) 17.3%, GT(친환경) 8.4%, NT(나노기술) 1.0%로 다양한 첨단산업 생태계를 구성 중

<마곡산업단지 업종별 입주 현황>

구분	전체	IT (정보기술)	BT (생명과학)	GT (녹색기술)	R&D (연구개발)	NT (나노기술)
입주기업	202개	73개(36.1%)	35개(17.3%)	17개(8.4%)	75개(37.1%)	2개(1.0%)
기업구성 및 규모	대기업 58, 중견 10, 중소기업 134	대기업 4, 중소기업 주도	대기업 13, 중소기업 주도	대기업 10	대기업 31, 중소기업 주도	대기업 1개 사 포함

출처: 마곡산업단지관리단(2025), 「2025년 마곡일반산업단지 실태조사」 참고 재정리

□ R&D 투자 약 12조 원·매출 약 24조 원, 국가 연구개발 거점으로서의 성과 가시화

● 종사자 39,966명(전년 대비 11.1% 증가), 연구개발 특화 클러스터 구조 입증

- 연구 인력 18,301명(45.8%)으로 R&D 특화 구조가 고용 구성에서도 실증

● R&D 투자 12.24조 원(전년 대비 4.5% 증가), 정부 R&D 예산(29.6조 원)의 약 40% 규모로 민간 R&D 핵심 거점 입증

- 특허 성과 : 국내 8,522건(+3.8%)·해외 18,667건(+25.8%)으로 매년 증가 추세

● 본사 기준 매출 334.3조 원·마곡 사업장 기준 23.7조 원, 글로벌 R&D 거점으로 성장

- 입주기업 60.6%가 해외 수출기업으로 중국·미국·일본·베트남 중심 글로벌 네트워크 형성

<2025년 마곡산업단지 주요 성과지표>



출처: 마곡산업단지관리단(2025), 「2025년 마곡일반산업단지 실태조사」 참고 재정리

2. 마곡 R&D 클러스터의 조성 및 추진 경과

□ 서울시 최초의 도시개발사업+산업단지 결합형 복합개발지

- 마곡, 도시개발구역과 일반산업단지 이중 지정으로 「도시개발법」·「산업입지 및 개발에 관한 법률(산업입지법)」 동시 적용
- 용도 혼합·토지공급·계획통제·수도권 규제 대응을 한 구역에서 통합 실현
 - ① 용도 혼합: 「도시개발법」·「산업입지법」 단독 적용 시 기능 제한, 동시 적용으로 복합기능 도시 조성과 산업단지 입주 통제 동시 실현
 - ② 토지 공급: 수용 방식으로 토지 전량 공공 매입·조성·공급, 조성원가 공급·가격 통제·업종심의 연계 수의계약 구현
 - ③ 계획 통제: 서울시(지정권자) 마곡 산업단지 정책심의위원회 직접 운영, 마스터플래너(MP)단·총괄건축가(MA) 운영 근거 확보
 - ④ 수도권 규제 우회: 도시첨단산업단지는 서울시 지정 불가하므로, 도시개발사업 구역 안에 일반산업단지 지정 방식으로 우회

<마곡지구 개발 방식 대안별 비교>

구분	시가지조성사업	택지개발사업	도시개발사업	도시첨단산업단지
법적 근거	구 도시계획법	택지개발촉진법	도시개발법	산업입지법(산업법)
장점	행정 절차 축소 이력	신속한 사업 시행	서울시 주도, 복합기능 개발 가능	첨단산업 육성 외국자본 유치
한계	착수 사례 부재, 법적 근거 소멸	주택공급 목적으로 첨단단지와 불일치	생산녹지 변경·환지(換地) ¹⁾ 절차 장기화	서울시 지정 불가, 수도권 규제
최종 평가	불가	부적합	가장 적합	원칙적 불가

출처: 서울연구원(2002), 「마곡지구 역세권 개발 연구」

□ 도시개발사업과 산업단지 이중 지정이 선도기업 유치 전략의 제도적 기반

- 토지 전량 공공 수용·조성·공급 구조 확보, 마곡 기업유치 성공의 핵심 조건
 - 도시개발사업 단독으로는 업종 통제·입주기업 심사 권한 없음
 - 일반산업단지 지정(산업입지법 적용)으로 조성원가 공급·수의계약·업종 사전 제한 가능
 - 조성원가 기반 공급으로 시세 대비 낮은 가격이 선도기업 유치의 실질적 유인으로 작동
- 2011년 기준 산업시설용지 조성원가 평당 약 998만 원(약 302만 원/㎡)²⁾, 당시 강서구 주변 시세 대비 저렴한 가격이 유치 경쟁력으로 작동

1) 토지구획정리사업 또는 도시개발사업에서 종전 토지를 사업 후 새로 조성된 토지로 교환·재배분하는 방식. 「도시개발법」 제 28 조~제 42 조에 근거하며, 수용 방식과 달리 토지 소유자가 사업 후 환지 형태로 토지를 돌려받는 구조
2) 한국건설신문(2011.10.21.), 「마곡산업단지 조성 본격, 연내 토지공급 개시」

□ 구역 지정부터 산업단지 준공까지 약 17년간의 단계별 개발 과정

● 계획·제도화기 → 선도기업 유치기 → 입주 본격화기 → 운영·안정기를 거쳐 도시개발사업 완료 예정

- 계획·제도화기(2005년~2011년) : 구역지정·관리계획 수립·기반시설 조성
- 선도기업 유치기(2012년~2014년) : 선도기업 협상·입주계약·기반시설 구축
- 입주 본격화기(2015년~2019년) : 기업 입주 가속·단지 운영체계 전환
- 운영·안정기(2020년~현재) : 산업단지 준공·위탁관리 전환·정책심의위 지속

<마곡지구 전경 변화>



출처: 서울시

<마곡산업단지 주요 추진 경과>

구분	주요 내용	
계획·제도화기	1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 「서울21세기 구상」을 통해 마곡 개발 필요성 최초 제기 • 「2011 서울도시기본계획」에서 개발 보류 결정 • 대규모 미개발지 예비계획(1999) 수립하여 토대 마련
	2001년-2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 마곡지구 역세권개발 기본계획 수립(2001) • IT·BT·NT 첨단기술 R&D 거점으로 마곡 R&D시티(MRC) 계획 발표(2005) • 「2020 서울도시기본계획」12대 전략 육성지역 지정(2006)
	2007년-2008년	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발구역 지정 3,364,000㎡(2007) • 마곡일반산업단지 서울시 최초 지정 1,112,515㎡(2008)
	2010년-2011년	<ul style="list-style-type: none"> • IT·BT·NT·GT 4대 전략산업 업종배치방안 연구(2010) • 마곡산업단지 관리기본계획 최초 고시, 용도별 관리구역 체계 제도화(2011)
선도기업 유치기	2012년-2014년	<ul style="list-style-type: none"> • 선도기업(LG컨소시엄) 협상대상자 선정 및 최초 입주계약 체결 • LG컨소시엄 추가 5개사 포함 13개 기업 입주 계약 체결 • LG사이언스파크 조성 계획 확정 → LG사이언스파크 착공(2014)
입주 본격화기	2015년-2019년	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 입주 본격화·단지 조성 마무리 • 분양 지연으로 필지 세분화 추진 • 잔여 미분양 부지 전환 계획수립(「마곡 R&D 융복합 혁신거점 구축 전략」(2018))
운영·안정기	2020년-2022년	<ul style="list-style-type: none"> • 마곡 오픈이노베이션 프로그램 시작(2020) • 서울창업허브M+ 개관(2021.12)
	2023년-2024년	<ul style="list-style-type: none"> • 코엑스 마곡 MICE 복합단지 개관(2024.11) • 마곡 일반산업단지 준공(2024.11) • 관리주체 SBA 위탁 전환
	2026년~	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발사업 완료 예정(2026.12) • 2027년 입주율 100%·입주기업 1,000개 목표

출처: 서울시보; SH공사 마곡지구 홈페이지 참고 재작성.

3. 마곡 R&D 클러스터의 기업유치 3대 전략

1 전략 : 선도기업 우선 확보로 협력사·스타트업 연쇄 입주 유도

● 맞춤형 협상 체계 구축으로 전문가 협상단이 기업별 조건 직접 협의

- 변호사·산업·경제·도시계획·건축 전문가 및 정책 심의위원으로 구성된 협상 지원TF 운영
- 대기업 선유치 후 일반분양을 확대하는 스노우볼링(Snowballing)³⁾ 전략 강조

● 첫 선도기업 LG컨소시엄 유치, 2012년 당시 2조 4,000억 원 투자 발표

- 전체 산업시설용지의 18.3%(133,588㎡, 약 4.4만 평) 단독 매입
- 서울시, LG 요청 위치 대신 단지 중심축(코어)으로 직접 재배치하여 파급효과 극대화 유도
 - (2011.10) 사업설명회 → (2012.4) 협상대상자 선정 → (2012.12) 최초 입주 계약

<마곡 선도기업 신청기업 부지 위치 및 조성방향 검토>



출처: SH공사(2014), 「마곡 도시개발사업 실행전략 수립 연구용역」

● LG 계약 이후 대기업 연쇄 계약으로 효과 본격화

- 2013년 10월 : LG컨소시엄 추가 5개사, 코오롱·넥센타이어 등 13개 기업 동시 계약
- 2013년 11월 : 대우조선해양 계약 체결로 산업시설용지 공급률 50.6% 달성
- 2014년 ~ : 에쓰오일(TS&D센터, 연면적 100,000㎡)·롯데·이랜드 등 추가 계약, 총 55개사 53.7% 공급

● 대기업 유치 과정에서 기부채납을 통한 공공성 동시 실현

- 조성원가 기반 산업시설용지 공급 및 입주협약 조건에 따라 공공기여 형태의 기부채납 추진
- LG(LG아트센터·공연장)·코오롱(스페이스K·미술관)·이랜드(노인복지회관)·에쓰오일(과학문화센터) 등 기부채납 이행
- 민간 대규모 투자와 공공문화·복지 인프라 확충 동시 실현 모델로 평가

3) 스노우볼링(Snowballing) : 선도기업 입주가 협력사와 관련 기업의 연쇄 입주를 유발하는 자기강화적 집적 효과로, 군나르 뮌달(Gunnar Myrdal)의 누적적 인과관계(Cumulative Causation, 1957)에 이론적 기반을 둠.

2 전략 : 4개 업종 제한·7개 평가기준으로 입주기업 선별, 시장 수요에 따라 단계적 공급

● 업종 심의와 다차수 분양으로 마곡 전략목표 실현 및 계획 정합성 유지

- 업종 적합성 심의위원회 별도 운영, IT·BT·NT·GT 4대 전략산업으로 입주 업종 사전 제한
- 마곡 기본계획 부합 여부 심의로 단순 제조업 배제, R&D 특화 구조 유지

<마곡산업단지 입주기업 선별 과정 및 평가기준표>



출처: 서울시(2015), 서울 마곡일반산업단지 제5차 일반분양 입주 및 분양 공고

● 1,650㎡(약 500평) 이상 토지는 조성원가+적정이윤 5%로 공급, 7개 평가기준·23개 세부항목으로 기업 선별⁴⁾

- 업종 적합성·R&D 투자비·재무건전성 등 종합 심사, 1,000점 만점 중 600점 이상 협의 대상자 선정
- 기업평가(정량, 400점): 종합적 역량·재무 안전성·연구개발 능력 3개 항목
 - 종합적 역량(100점): 매출액·영업이익률·기업상장 여부(대기업), 벤처·이노비즈 인증(중소기업)
 - 재무 안전성(200점): 신용평가등급·자기자본비율
 - 연구개발 능력(100점): 연구인력 비율·R&D 투자비율·특허등록·기업부설연구소(대기업) 또는 연구전담부서(중소기업)
- 사업계획평가(정성, 600점): 클러스터 적합 업종(50점)·재원조달(250점)·시설(150점)·R&D 운영(150점)

● 전체 729,785㎡(약 22.1만 평, 207필지)를 시장 수요에 따라 순차 공급, 다차수 분양 방식 채택


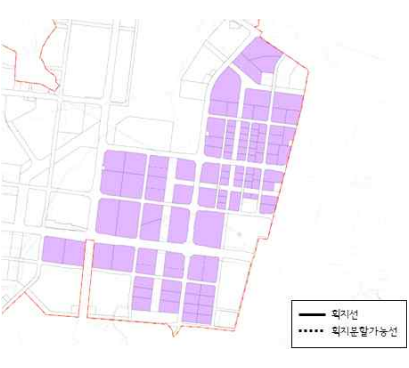

- 초기 과잉 공급에 따른 가격 하락과 공실 리스크 최소화 목적

● 초기 대기업용 대형 필지 분양 부진에 대응한 필지 세분화·합필 허용 등 유연한 공급체계로 전환

- 1차 세분화(2011년): 46개에서 101개로 분할, 최소 면적 7,253㎡(약 2,190평)에서 1,726㎡(약 520평)로 축소
- 2차 세분화(2012년): 101개에서 207개 필지로 추가 분할
 - 2014년 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 개정으로 최소 면적 기준이 1,650㎡(약 500평)에서 900㎡(약 270평)로 완화

4) SH공사(2014), 「마곡 도시개발사업 실행전략 수립 연구용역」

<마곡 획지계획 변경 과정>

당초	1차 세분화	산업·업무단지·공원 재배치, 2차 세분화
		
46개	101개	207개

출처: SH공사(2014), 「마곡 도시개발사업 실행전략 수립 연구용역」

● 잔여 미분양 부지(전체 17%)에 공공 직접 강소기업·스타트업 지원시설 조성, '대기업 + 공공 창업허브' 이중 생태계 구조 완성

- 서울시 : 서울창업허브M+(연면적 21,628㎡, 약 6,540평, 2021.12 개관) 건립, SBA(서울경제진흥원)운영
 - 대기업·AC/VC 추천·공개모집(마곡 챌린지) 3트랙으로 IT·BT·GT·NT 분야 스타트업 75개 상시 운영
- SH공사: 마곡발전기금 조성(토지매입비 5%, 580억 원)으로 강소기업 전용 17개 시설 건립
 - 2021~2026년 누적 303개 스타트업 보육, 매출 2,196억 원·투자유치 1,979억 원·신규채용 1,373명
- 대기업 R&D 역량과 스타트업 기술 연결로 마곡형 협업 생태계 진화 중
 - LG·SBA(서울경제진흥원) 공동 출자 '마곡WECO 펀드(290억 원)' 조성
 - LG사이언스파크·코오롱·롯데·에쓰오일 등 9개 대기업 참여 오픈이노베이션 프로그램 운영

3 전략 : 단계별 전담조직 설계를 통한 정책 일관성 유지

● 사업성·신속 분양 중심의 개발 논리를 보완하기 위해 단계별 전담조직을 구성, 정책 목표 체계적 관리·구현

- 도시개발사업은 사업시행자(공사·조합 등)의 토지 공급 권한을 중심으로 운영 → 사업성 확보가 산업 정책 목표보다 우선될 가능성 존재
- 마곡은 시행자(SH공사)의 공급 권한과 별도로 서울시에서 단계별 거버넌스 구축하여 지속적 관리체계 마련
 - 기업 유치·업종 관리·R&D 기능 등 정책 목표가 개발 및 운영 전반에 반영될 수 있도록 구성

● 단계별 전담조직 설계 : MP단(계획)·마곡산업단지 정책심의위원회(기업선정)·자문단+총괄건축가(MA)(건축·경관)·市 전담조직(총괄) 동시 작동

- 계획·제도화기(2005~2011) : MP단 중심으로 도시계획 및 공간 가이드라인 수립, 개발 기본 방향 설정
 - MP단 : 마곡지구 전체 도시계획·건축 가이드라인 수립 및 계획 일관성 유지
- 선도기업 유치기(2012~2014) : 마곡산업단지 정책심의위원회 본격 운영, 자문단·총괄건축가(MA) 도입을 통해 산업·건축·경관 관리 기능 확대
 - 마곡산업단지 정책심의위원회 : 입주기업 업종 적합성 심의·협의대상자 선정·주요 정책사항 의결
 - 자문단·총괄건축가(MA) : 개별 건축물 설계 사전 자문, 경관·디자인 기준 준수 검토

- **입주 본격화기(2015~2019) : 마곡산업단지 정책심의위원회** 지속 운영, 입주기업 선정 및 전략업종 관리 본격화

- **운영·안정기(2020~현재) : 산업단지 관리 기능은 SBA(마곡산업단지관리단) 중심으로 운영되나, 정책심의 기능은 서울시가 지속 유지**

● **서울시가 직접 운영하는 상설 정책심의 체계 ‘마곡산업단지 정책심의위원회’ 운영**

- **마곡산업단지 정책심의위원회는 분과·자문 기구가 아닌 직접 의결권을 가진 상설 기구**

- 협의대상자(입주기업) 선정 심의
- 전략업종 및 R&D 적합성 검토, 분양 조건 및 계약 변경 사항 심의
- 주요 정책사항(필지 분할·분양 시기 등) 조정
- 입주 이후 의무 이행 관련 사항 검토 등 입주기업 선정 과정에 정책 판단 기능 직접 결합
- 산업·경제·도시계획·건축·법 등 분야별 전문가 참여

- 「서울특별시 마곡산업단지 지원에 관한 조례」 기반으로 운영, 2011년 10월 설치 이후 2026년 5월 기준 85차 회의 개최 (연 평균 약 6회) : **단일 구역 단위로는 보기 드문 권한 보유**

→ 단순 토지 공급이 아니라, **산업정책 목표를 입주·운영 단계까지 지속 관리하기 위한 제도적 장치로 기능**

● **공공주도 전 주기 관리체계 구축 : 서울시(전략)-SH공사(토지)-SBA(기업 유치·성장 지원) 역할 분담**

- 단순 개발사업이 아닌 지속 관리형 산업단지 구조 구현 → **준공 이후에도 산업지원·기업관리 기능이 지속될 수 있는 제도적 기반 마련**

- 서울시 : 협상자·조정자·통제자로서 정책 총괄·기업유치 전략 수립·협상대상자 선정
- SH공사 : 토지 수용·조성·분양(사업 시행)
- SBA(서울경제진흥원) : 산업단지 위탁관리⁵⁾ 주체, 기업유치·성장지원 총괄
(산하) 마곡산업단지관리단 : 입주기업 관리·공공시설 운영·기업지원·산업육성

5) 「서울특별시 마곡산업단지 지원에 관한 조례」 제 13 조(관리업무의 위탁, 2018.1.4. 신설)에 의해 시장이 SH공사 또는 SBA에 관리업무 전부 또는 일부를 위탁할 수 있도록 규정

<서울시 마곡 전담조직 단계별 개편 변화>

시기	단계별 특징	전담조직 변화	핵심 역할
[1단계] 계획·제도화기(2005년~2011년) 구역지정·관리계획 수립·기반시설 조성			
2005년~2007년	<ul style="list-style-type: none"> R&D시티 구상 확정 역세권개발계획 수립 도시개발구역 지정 	<ul style="list-style-type: none"> [서울시] 도시계획국 도시계획과 → 마곡개발과 신설(2007.07) 	<ul style="list-style-type: none"> 구역지정·개발계획 수립 총괄 1차 MP단 운영(40회)
2008년~2011년	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 최초 지정 4대 전략업종 배치계획 관리기본계획 수립 단지조성공사 착공(2011) 	<ul style="list-style-type: none"> [서울시] 마곡개발과 [SH공사] 뉴타운사업본부 마곡사업단 병행 	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발구역·산업단지 이중 지정 관리 2차 MP단 운영(4회)
[2단계] 선도기업 유치기(2012년~2014년) 선도기업 협상·입주계약·기반시설 구축			
2012년	<ul style="list-style-type: none"> 토지분양 시작 LG컨소시엄 협상대상자 선정 정책심의위원회 운영 시작 (설치 2011.10.) 	<ul style="list-style-type: none"> [서울시] 행정1부시장 산하 마곡사업추진단 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 기업유치팀(투자마케팅·입주지원·기업유치1·2팀) + 도시조성팀 통합 전담
2013년~2014년	<ul style="list-style-type: none"> LG사이언스파크 착공 추가 기업 입주계약 자문단 도입 	<ul style="list-style-type: none"> [서울시] 마곡사업추진단 2개 담당관 확대 (마곡사업담당관+ 마곡조성담당관) 	<ul style="list-style-type: none"> 기업유치 심사 본격화 자문단·총괄건축가(MA) 도입으로 건축·경관 통제
[3단계] 입주 본격화기(2015년~2019년) 기업 입주 가속·단지 운영체계 전환			
2015년~2019년	<ul style="list-style-type: none"> 기업입주 본격 시작 단지 기능 정착 관리기본계획 다수 변경 	<ul style="list-style-type: none"> [서울시] 마곡사업추진단 → 지역발전본부(한시조직) 서남권사업과로 통합 개편(2016) [SH공사] 택지사업본부 마곡위례사업단(한시조직) 	<ul style="list-style-type: none"> 입주기업 심사·지원 지속 단지 조성 마무리 관리체계 안정화
[4단계] 운영·안정기(2020년~현재) 산업단지 준공·위탁관리 전환·정책심의위 지속			
2020년~현재	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 준공 SBA 전문 위탁관리 전환 정책심의위 지속 운영 	<ul style="list-style-type: none"> [서울시] 산업단지2팀 SBA 산하 마곡산업단지관리단(위탁 전환) 마곡산업단지 정책심의위원회 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 조성 업무 종료 → 운영·기업지원 중심으로 전환 정책심의위는 서울시가 직접 운영 지속

4. 마곡 R&D 클러스터의 성과와 정책적 시사점

□ [성과] 공공주도 통합 관리로 만들어낸 국내 최대 수준의 R&D 집적지

- 2009년 착공 이후 약 15년 만에 202개사·종사자 39,966명 집적, 도시형 R&D 클러스터 완성
 - R&D 투자 12.24조 원(기업당 평균 893억 원)·연구 인력 비중 45.8%·해외 특허 18,667건으로 입증
- 입주기업 60.6% 해외 수출기업·마곡 사업장 기준 매출 23.7조 원, 글로벌 R&D 거점으로 성장
- 공공이 토지·업종·경관·운영을 통합 관리하는 도시형 산업단지 모델 제시
 - 토지 공급부터 업종 관리·경관·보행까지 공공 통합 설계, 산업단지 도시화의 선도 모델
 - 서울식물원·MICE·업무복합시설과 연계된 직주근접형 R&D 도시 모델 구현

□ [시사점] 계약·기부채납·사후관리 체계의 개선 필요성

- 공공주도 전략의 성과에도 불구하고, 계약·기부채납·사후관리 과정에서 제도 운영상 쟁점 노출
 - 선도기업 맞춤형 협상 조건에 대한 사후 해석 분쟁 발생 : 계약 조건의 표준화·명문화 부재 시 유치 성과가 법적 리스크로 전환
 - 기부채납 기준 불명확과 입주 후 조성원가 재산정으로 51개사 반발 및 장기 갈등 발생 : 공공성 확보 수단이 분쟁 요인으로 전환
 - 연구시설 의무 위반에 대한 이익 환수 장치 부재 : 조성원가로 공급된 토지의 시세차익 실현 가능 구조 노출

<마곡 R&D 클러스터의 제도 운영상 쟁점과 수원 적용 시사점>

구분	[사례1] 토지사용료 분쟁	[사례2] 기부채납 제도의 이중성	[사례3] 입주기준 위반과 관리 부실
문제점	중도금 50% 납부 후 착공 예외 조건 적용으로 계약 해석 분쟁 발생	산업입지법상 기부채납 의무 규정 부재 입주 후 조성원가 재산정 (㎡당 평균 11.2% 인상)으로 금액 증가	연구시설 50% 이상 의무 위반 → 조성원가 취득 토지 현 시세 매각으로 수익액 원대 시세차익 가능
경과	SH공사 연체이자 요구 vs. 토지 사용 승낙 주장으로 법정 공방	거부 → 소송 → 패소(2023) → 이행 합의(2025) 약 10년 이상 갈등 지속	2025년 마곡 산업단지 첫 퇴출 기업 지정 서면 중심 점검의 한계 노출
수원 적용 시사점	협상 조건의 표준화·문서화 사전 협약서에 조건 명문화로 분쟁 예방	분양 시점에 기부채납 금액 고정 산정 조례로 이행 장치 명문화	시정명령·위약금 ·시세차익 공공 귀속 등 계약 조항으로 사전 명문화

출처: 아시아경제(2015.9.11), “[단독] 마곡 'LG사이언스파크' 토지사용료 논란”
 조선비즈(2025.6.9), “기부채납 못하겠다던 귀뚜라미·넥센 등 마곡 입주기업…결국 이행 협의”
 인포스타데일리(2025), “SM그룹, 마곡 R&D 사옥 결국 매각…무단입주·계약해지 후 내년 3월 퇴출”

5. 공공주도 수원형 기업 유치·집적 전략

□ 마곡 핵심 전략의 선별적 적용과 계약·협약 기반 통제 체계로 전환 필요

- **마곡** : 도시개발사업+산업단지 이중 지정으로 **가격·업종 통제 수단 동시 확보**
 - 조성원가 기반 공급으로 시세 대비 저렴한 토지 가격이 선도기업 유치의 실질적 유인
 - 수의계약·4대 전략업종 사전 제한·7개 평가기준 심사로 입주기업 선별
- **수원** : 도시개발사업 중심 구조로 **가격·업종 통제 수단 활용에 제약**
 - 감정가 공급·공개경쟁 분양 원칙 적용 → 가격 인센티브 제공에 한계
 - 업종 사전 제한·수의계약 권한 제약으로 입주기업 선별 장치 부족
- **마곡-수원 개발방식 차이로 마곡식 가격 인센티브 제공에 제약 존재 → 수원형 설계 필요**
 - ① 가격 인센티브 한계를 공간 배치·공공 인프라·산학 연계로 대체
 - ② 분양 계약 이전 단계의 사전 협약과 입주 자격 심사제로 선별 기능 확보
 - ③ 마곡의 제도 운영상 쟁점(협상 분쟁·기부채납 갈등·관리 부실)을 계약 조항·조례로 선제 차단

□ 수원 R&D 클러스터 조성을 위한 4대 핵심 전략

- ① **(선도기업 유치) 가격 인센티브 한계를 공간 배치·공공 투자·산학 연계로 보완**
 - 수원형 선도기업 목표 재설정 : 대기업 본사 이전이 아닌 **R&D센터·오픈이노베이션(개방형 혁신) 거점 유치**
 - 지역 거점기업 생태계 연계 기업, 성균관대·아주대 공동 연구 수요 기업 우선 유치 대상
 - 대체 유인책 : ① **핵심 부지 우선 배치권**, ② **공공 인프라 집중 투자(진입도로·기반시설·공원녹지 어메니티)**, ③ **산학 공동 R&D 매칭**, ④ **맞춤형 용적률·높이 기준**
 - 선도기업 입주 사전 협약 제도 신설 : 시행자·지자체·기업 3자 간 협약으로 업종·R&D 의무 비율·기부채납 내용 사전 명문화 → 계약서 해석 분쟁 선제 차단
- ② **(토지공급 방식) 감정가 공급 체계 하에서 선별적 입주자 선정 시스템 구축**
 - 지구단위계획을 통한 업종 사전 통제
 - 수원형 전략업종(반도체 장비·바이오·AI·모빌리티 등) 사전 지정, 지구단위계획상 권장·불허 용도 규정
 - 도시개발법상 공개경쟁 분양 원칙 하에서도 **분양 공고 시 입주 자격 심사제 설계**
 - 마곡 4개 핵심 항목(R&D 투자 비율·연구 인력 비율·재무 건전성·클러스터 적합 업종) 승계 및 **지역 산학 연계도(성균관대·아주대 공동 R&D 실적) 신설**
 - **분양 계약서 사전 명문화 조항**
 - **의무 이행 조항** : 입주 업종·R&D 투자 비율·연구시설 비중
 - **기부채납 명문화 및 필지 유연성 확보** : 분양 시점 감정가 기준 고정 산정, 조례에 이행 장치 명문화, 초기 수요 부진 대비 분할·합필 모두 허용
 - **위반 시 조치 조항** : 시정명령·위약금·기부채납 추가 납부
 - **매각 차익 환수 조항** : 의무 회피 매각 시 시세차익 공공 귀속

- 단순 토지 매각 방식의 한계를 보완하는 **대안적 사업 구조 선제 검토 필요**

- ① **공공 직접 보유·장기 임대 방식** : 핵심 R&D 용지 일부를 공공 시행자가 직접 보유·장기 임대로 운영, 기업 초기 토지 매입 부담 완화 및 공공 임대 수익 장기 환수
- ② **성과 연계형 R&D 지원 모델** : 토지는 감정가 매각 원칙 유지, R&D 투자·지역 협력사 육성·스타트업 오픈이노베이션 등 성과 지표 달성 시 기금에서 R&D 활동비 지원

③ **(관리·거버넌스) 통합형 정책심의 체계와 전문 관리주체 확보**

- 산업정책 목표 유지를 위한 별도 심의·조정 체계 사전 설계 필요

- 도시개발사업은 시행자 중심 운영 구조로, 경자구역 지정 등 정책 환경 변화 시 전략산업·핵심기업 선별 기능 필요성 확대

- (가칭) 수원시 기업유치정책심의위원회 구축 필요

- 현재 수원시 내 기업유치위원회(자문)·투자유치심의위원회(심의·의결)·바이오산업육성위원회(심의·자문)·일자리위원회(심의·자문)·도시계획위원회(심의) 등 **다수 분산 운영 중이나, 마곡 정책심의위원회 수준의 통합 의결 기능 부재**
- 별도 조례 제정으로 **계획→분양→운영 전 단계 정책 통제 기능 통합 수행하는 역할 필요**
→ **업종 심의·협의대상자 선정·이행 점검 의결 기능 부여**
- 산업·경제·R&D 기술·도시계획·건축·법률·산학협력 등 **분야별 전문가 참여·조례 기반 상설 운영으로 정책 일관성 확보**

- 준공 후 전문 관리주체 사전 확보

- (가칭) 수원경제진흥원 등 **위탁 가능 전문 기관 사전 검토**
- **산업 기능 유지·기업 관리·정책 연속성 통합 설계**

<수원시 통합형 정책심의체계 구축(안)>

구분	[1안] 위원회 기능 확대	[2안] 분과 설치	[3안] 통합 신설
구성 방식	기존 위원회 권한 확대, 개발사업 부지 입주기업 의결 권한 신설	도시계획위원회 분과 소위원회로 설치	기존 위원회 통합 신설 (기업유치위원회 및 투자유치심의위원회 기능 통합)
장점	기존 의결권 위원회 활용, 경제자유구역 연계 용이	도시계획 체계와의 연계 용이	권한·전문성·정책 연속성 확보 용이
한계	위원회별 소관 범위 조정 필요	입주기업 선정 전문성 한계	기존 위원회와의 통합 과정에서 위원·소관 조정 필요

④ **(생태계 다양화) 대기업·스타트업 이중 생태계와 산·학·연 3축 플랫폼 통합 설계**

- (가칭) 수원 R&D 발전기금 조성 : 토지 매입비·기부채납 재원 일정 비율을 조례 근거로 **강소기업 지원 시설에 재투자(마곡발전기금 모델 벤치마킹)**

- (가칭) 수원 창업허브 조성 : 단일 거점형 통합 체계 마련

- 현재 수원도시재단·경기중기청·시 산하로 분산된 **창업 지원시설을 단일 거버넌스로 통합 운영**
- 대기업 추천·AC/VC 추천·공개 모집 **3트랙 운영 체계 구축**
- 환상형 첨단과학 클러스터에 **입주할 선도기업과 연계되는 시스템 설계**

- 산·학·연 3축 연결형 공동 R&D 플랫폼 설계 : 지역 거점기업, 성균관대(바이오·반도체), 아주대(공대·의대) 연계
 - 선도기업 유치 → 협력사 입주 → 대학 R&D 연계 → 스타트업 창업으로 이어지는 **수원형 R&D 생태계 완성**

<수원R&D 클러스터 조성을 위한 4대 핵심 전략>



■ 참고문헌

「서울특별시 마곡산업단지 지원에 관한 조례」(서울특별시조례 제9636호, 2025.5.19. 타법개정)
 마곡산업단지관리단, 2025, 「2025년 마곡일반산업단지 실태조사」
 정다래, 2025, 「서울 내 산업단지 변화에 따른 도시계획대응에 관한 연구 : 구로와 마곡 산업단지를 중심으로」, 성균관대학교
 김묵한·김상일·정다래, 2019, 「마곡개발백서 1 : 지정에서 조성까지」, 서울시
 SH공사, 2018, 「마곡 도시개발사업 중간평가 및 2단계 실행전략 수립용역」
 SH공사, 2014, 「마곡 도시개발사업 실행전략 수립 연구용역」, SH공사
 서울연구원, 2002, 「마곡지구 역세권 개발 연구」



SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인이견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 수원시정연구원 | 발행인 김성진 | 편집위원장 정재진 | 편집위원 강은하 김도훈 김타균 유현희 최석환 한연주