

요약 보고서

「2028 울산국제정원박람회」
정책성 등급조사 연구용역

2024. 8.

提 出 文

울산광역시장 귀하

본 보고서를 「2028 울산국제정원박람회」 정책성 등급
조사에 관한 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2024년 8월

대외경제정책연구원장 이시욱

요약

1. 행사 개요

□ 행사주관기관인 울산광역시가 작성한 『2028 울산국제정원박람회』 및 주무부처인 산림청이 제출한 『정책성 등급조사 신청서』에 따르면 당 행사의 핵심적인 내용은 아래와 같음.

- 행사명: 「2028 울산국제정원박람회」
- 개최장소: 태화강 국가정원, 삼산·여천매립장(울산)
- 개최기간: 2028년 4월 22일~10월 22일 (6개월간)
- 주요행사:
 - 태화강 국가정원(클라우드 서클 마운딩, 가든플라자, 꽃잎광장 등)
 - 삼산·여천매립장 정원(국제정원, 기업정원, 주제정원, 탄소저감숲, 테마숲 등)
 - AIPH 연례 총회, 국제심포지엄 등
 - 코리아 가든쇼, 세계환경의 날 행사, 팔도강산 정원, 국제(산업) 전시 등
 - 비즈니스 데이, 탄소중립정원 전시, ESG 정원 전시, 초지 정원 전시 등
 - 관람객 참여행사, 미디어 아트쇼, 주제공연, 퍼레이드, 가든웨딩, 정원영화제 등
- 참가규모: 전체 관람객 1,300만 명(내국인 1,235만 명, 외국인 65만 명)
- 소요예산: 총 사업비 490억 원[국비 147억 원(30%), 지방비 196억 원(40%), 자체수입 147억 원(30%)]
 - 직접비* 소요액: 485.0억 원(99.0%)
 - 행사장 조성비 395.0억 원(80.6%), 행사운영비 42.0억 원(8.6%), 공연체험비 30.0억 원(6.1%), 홍보 및 마케팅비 12.0억 원(2.5%), 유치활동비 6.0억 원(1.2%)
 - 예비비: 5.0억 원(1.0%)

□ 이 행사의 개최목적 및 기대효과는 다음과 같음.

- 개최목적

- 환경·산업과 연계한 정원의 가치 및 미래 전략 제시
- 울산의 산업 자원을 활용한 신 정원산업 플랫폼 구축
- 정원복지의 지역 균형 및 영남권 정원문화 확산에 기여

- 기대효과

- 훼손지인 쓰레기 매립장을 아름다운 정원으로 변화시켜 지속가능한 생태계 조성에 이바지하고, 생활 속 생태녹지 확충에 기여
- 매립장을 활용하여 국제정원박람회장으로 활용하고, 행사 후 도시숲으로 존치함으로써 산림복지 기반 확충에 기여함
- 국가정원 및 매립장 정원을 활용한 정원 관광 활성화 등 기여
- 정원박람회를 통해 기업 ESG를 전시·홍보하고, ESG 경영확산에 기여

2. 정책성 분석

가. 행사개최의 공익성

① 행사개최 목적의 국익과 공익 기여

□ 국제정원박람회 개최와 함께 국제원예생산자협회(AIPH) 총회, 국제조경학회 등을 병행 개최함으로써 세계 31여 개국의 AIPH 회원국 등과 국제교류를 확대하고 우리나라 정원 산업에 대한 홍보 강화의 기회로 활용가능할 것으로 기대

□ 기후변화 대응, 탄소중립 이행의 일환으로 울산의 산업도시 이미지를 탈피하고 친환경도시로 전환하는 계기를 제공할 수 있을 것으로 기대

② 행사 프로그램의 개최목적 달성 가능성

□ 국제행사 계획서 검토 및 현지조사 검토, 국제 인증기관인 AIPH의 울산광역시 국제행사에 대한 검토 및 평가 등을 종합하였을 때, 프로그램의 행사개최 목적 달성에 큰 문제가 없을 것으로 판단됨.

③ 주무부처 정책과의 연계성

- 우리 정부의 국정과제인 '17. 성장지향형 산업전략 추진', '87. 기후 위기에 강한 물 환경과 자연 생태계 조성', '61. 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국', '70. 농산촌 지원 강화 및 성장 환경 조성' 이 제시한 과제 목표와 부합함.

- 산림청의 산림르네상스 추진전략('22~'27)의 비전인 '선진국형 산림경영·관리를 통한 산림르네상스 시대 창출', 제6차 산림기본계획의 비전인 '일자리가 나오는 경제산림, 모두가 누리는 복지산림, 사람과 자연의 생태산림', 또 산림복지정책인 '생애주기별 산림복지 정책'에 부합

④ 주관기관 중장기 계획과의 연계성

- 울산광역시의 비전인 '제4차 관광개발기본계획 및 제7차 울산권 관광개발의 어울림 생태관광도시 울산', 태화강 국가정원 진흥계획의 비전인 '자연과 사람의 연결, 태화강 국가정원'과 연계되어 있음.

나. 행사 계획의 우수성

① 행사계획의 실현 가능성

- 이 행사의 주최기관인 울산시는 태화강 국가정원 운영을 통해 해당 분야 전문성을 갖추고 있으며, 이미 두 차례(2018년, 2022년) 태화강 정원박람회 개최, 울산 국제영화제(2021년), 울산국제아트페어(2022년) 등 국제행사개최 경험과 역량을 갖추고 있으므로 이 국제행사의 계획은 실현 가능한 것으로 평가

② 행사개최 시점의 시의적절성/필요성/중복성

- 이 행사는 국내에서는 유일하게 AIPH의 B등급 행사로 개최된 「2023 순천만국제 정원박람회」와 5년 주기로 번갈아 개최하기로 협의하여 상호 협업체계를 구축하였다는 점, 또 국제적으로도 2028년에 개최되는 B등급 행사가 거의 없어 AIPH 총회 유치가 유력하다는 점에서 개최 시기는 적절한 것으로 평가할 수 있음.

③ 내·외국인 유치계획의 적정성

- 외국인의 유치계획은 울산의 산업단지와 외국인 방문자 수를 고려하면 적절한 것으로 판단됨.
 - 다만, 목표로 하고 있는 총참가자 수 1,300만명은 과대 책정되어 축소할 필요가 있는 것으로 판단
 - 유사한 행사인 「2023 순천만국제정원박람회」의 방문자는 981만 명이었으며, AIPH B등급을 받은 터키의 「Expo Hatay 2021」가 110만 명(외국인 13.6%), AIPH A2/B1 등급의 2010~11년 「International Garden and Horticulture Exposition」이 896만 명이었던 점 등을 고려하면 과도하게 책정되어 있는 것으로 판단.
 - 국내에서 가장 입장객 수가 많은 에버랜드가 2023년 577만 4천 명*이었던 점, 국내에서 가장 방문객이 많았던 대전엑스포('93)의 관람객이 1,450만명이었는데 당시에는 국가적인 역량을 기울이고 예산도 1.7조 원을 투자했던 점을 고려하면 이번 행사의 총참가자는 다소 과대한 것으로 추정
- * 한국관광공사 관광지식정보시스템 참조

④ 홍보계획의 적정성

- 2025년부터 2028년 행사개최 이전까지 매년 인지도 제고, 인지도 확산, 참가 유도, 홍보 톤 조성의 홍보 계획 방안을 제출하였는데, 당 행사와 관련하여 지역 언론에 관련 뉴스가 지속적으로 보도되고 있는 점, 행사개최 시점인 2028년까지 4년여의 시간이 남아있는 점을 고려하면 적절한 것으로 판단됨.

⑤ 과거 주관기관 유사행사 경험 반영

- 주관기관은 2018년과 2022년 두 차례 국내행사로 태화강 정원박람회를 개최한 경험과 역량을 가지고 있으며, 순천만국제정원박람회 개최 결과도 반영하고 있고, 기타 해외에서 개최되는 정원박람회도 지속적으로 방문하여 당 행사 계획 수립에 반영한 것으로 판단됨.

⑥ 시설물 활용계획의 합리성

- 이 행사는 기존 태화강 국가정원 및 태화강 고수부지를 전면적으로 활용하는 한편 태화강 하류에 위치한 삼산·여천매립장을 부행사장으로 활용할 계획으로 시설물 활용 계획은 합리적이라고 평가됨.

다. 주관기관 등 관리역량 및 지역주민 여론

① 행사주관기관과 당 행사 간 역사·문화·지리적 연계성 및 행사장소 접근성

- 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」에 따라 관련 업무를 담당하고 있는 산림청이 주무부처로 당행사에 관여하고 있고 울산광역시는 제2호 태화강 국가정원을 관리한 경험도 가지고 있어 당 행사 주관기관으로서의 관리역량이 충분하다고 판단됨.
- 피트 아우돌프 등 세계적 정원 전문가를 초청하여 국제심포지엄(2022.10)을 개최하고 자연주의 정원을 조성(2022.11)하였으며, AIPH 회장 대표단 울산 현장실사(2023. 4)도 하는 등 태화강 정원의 가치 제고와 국제정원박람회의 안정적 개최를 위한 절차를 이행하고 있음.

② 중앙부처 및 광역/기초 지자체 간 협의

- 산림청, 울산시 상공회의소 등 유관기관 및 기업 등과 박람회 준비에 협업하고 있으며, 특히 AIPH 회장을 포함한 실사단이 이미 현지를 방문하여 호평을 받은 바 있어 관련 기관간 협의는 충분히 이루어지고 있다고 평가됨.

③ 지역주민 및 민간기업과의 사전협의

- 산림청, 울산광역시 상공회의소 등 유관기관 및 기업 협의체 등과는 충분한 사전협의와 참여가 이루어지고 있지만, 지역주민과의 사전협의를 관련행사가 개최될 예정이라고 언급하는 수준에서 논의가 진행된 것으로 파악하였고, 이에 대해 울산광역시는 지역주민 및 지역 시민단체와의 적극적인 사전협의를 당행사개최 확정 이후에 4년의 준비기간 동안 진행할 예정이라고 답함.

④ 지역주민의 지지

- 당 행사에 대해 지역주민들은 적극적인 관심과 높은 지지율을 보였는데, 울산 시민을 대상으로 한 설문조사에서 ‘행사개최를 지지하는지’에 대한 질문에 응답자의 87.0%가 ‘지지한다(매우 지지한다+지지한다)’고 응답하였으며, ‘지지하지 않는다(지지하지 않는다+전혀 지지하지 않는다)’는 응답은 2.3%에 불과하였음.

라. 국고지원 요구의 적절성

① 국고지원 불가피성

- 이 행사는 글로벌 이슈 중 하나인 기후변화 대응을 도시정원의 개념과 결합시켜 개최되는 국제행사로서 국제기구인 AIPH의 호평과 기대를 받고 있는 만큼 국익·공익적 기대 효과가 있어 국고지원 요구가 적절하다고 판단됨.

- AHP 조사결과: 국가지원 요구의 적절성 86.44점

② 국고지원 수준 적절성

- 설문조사(2024. 6)와 AHP 전문가 회의(2024.6) 결과 국고지원 규모 축소 의견이 있으므로 지원 규모의 적정성에 대해서는 검토할 필요가 있음.

- 설문조사 결과: 국고지원 규모 30%가 가장 적정하다는 응답 비중은 48.7%, 국고지원 규모를 줄여야 한다는 응답 비중이 17.3%

- AHP 전문가 회의(2024.6)에서는 울산광역시는 상대적으로 재정 건전성이 높은 도시로 국제행사에 대한 30% 국고지원은 과도한 수준이며, 『2023 순천만 국제정원박람회』도 국비지원 비율이 약 15% 수준이었던 점, 2024년 중앙정부의 재정 여건, 지역균형발전 등을 고려할 때 국고지원 수준을 다소 낮출 필요가 있다는 의견이 제시되었음.

3. 행사의 사업비 분석

□ 『기본계획』의 총 사업비 490억 원의 적정성을 검토한 결과, 483억 1,482만 원으로 추정되어 1.4%에 해당하는 6억 8,518만 원이 과다 책정된 것으로 평가

- 직접비 485억 원의 적정성을 검토한 결과, 478억 2,225만 원으로 추정되어 1.4%에 해당하는 6억 7,775만 원이 과다 책정되었으며 검토율은 98.6%임.

○ 행사장 조성비는 395억 원 중 약 1.6억 원 과다계상되었는데, 구체적인 계획, 실시 설계 도면의 부재로 해당 증분류 중 원가검토가 가능한 항목의 검토율이 적용되어 삭감됨.

○ 행사운영비 42억 원 중 4억 원이 과다계상되었는데, 주로 행사 운영 인력의 인건비가 높게 책정되어 삭감되었음.

○ 공연체험비 30억 원 중 0.8억 원이 과다계상되었는데, 주로 공식행사에서 전문업체 견적금액 비교·분석 결과 삭감되었고, B2B 프로그램에서 30개국의 관계자 체류비도 높게 책정되어 삭감하였음.

○ 홍보 및 마케팅비 12억 원 중 0.4억 원이 과다계상되었는데, 주로 온라인 홍보, 해외홍보 부문에서 전문업체 견적금액 비교·분석 결과 삭감되었음.

- 기타 비용 5억 원의 적정성을 검토한 결과, 4억 9,257만 원으로 추정되어 1.5%에 해당하는 743만 원이 과다 책정되었으며 검토율은 98.5%임.

○ 기타 비용은 예비비를 제외한 사업비의 약 1.03% 수준으로 적정한 것으로 판단되어, 본 분석에서 검토된 금액에 계획 요율을 적용하여 재산정하였음.

표 1. 「2028 울산국제정원박람회」 적정성 검토 결과

단위: 원

구분	기본계획 예산 (A)	원가검토금액 (B)	증감 (C=B-A)	검토율 (D=B÷A)	
총사업비 계	49,000,000,000	48,314,821,938	685,178,062	98.6%	
직접비	가. 행사장 조성	39,500,000,000	39,344,057,400	155,942,600	99.6%
	나. 행사운영비	4,200,000,000	3,799,308,953	400,691,047	90.5%
	다. 공연체험비	3,000,000,000	2,921,981,880	78,018,120	97.4%
	라. 홍보 및 마케팅비	1,200,000,000	1,163,699,800	36,300,200	97.0%
	마. 유치활동비	600,000,000	593,204,702	6,795,298	98.9%
	소 계	48,500,000,000	47,822,252,735	677,747,265	98.6%
기타	바. 예비비	500,000,000	492,569,203	7,430,797	98.5%
	소 계	500,000,000	492,569,203	7,430,797	98.5%

자료: 원가조사 전문기관 조사 결과를 활용해 저자 작성.

4. 종합평가 및 결론

가. 종합평가

- 본 행사의 정책성은 준수한 수준이며 행사개최에 대한 국민적 공감대도 있는 것으로 평가
 - 당 국제행사의 정책적 타당성을 고려한 AHP 분석의 종합평점이 100점 만점에 86.44점(100점 만점)으로 도출되었음.
 - (공익성) 이 행사는 정원문화 확산, 관광 콘텐츠 확보, 복지 서비스 제공 수단의 하나로 활용된다는 점에서 공익성이 있으며, 주요 프로그램은 행사개최 목적 달성에 적절한 것으로 평가됨.
 - (우수성) 이 행사는 기후변화 대응, 탄소중립 이행의 일환으로 동 행사개최를 통해 울산의 산업도시 이미지를 탈피하여 친환경도시로 전환하는 계기를 제공하고 쓰레기 매립장을 이용하여 새로운 녹지공간을 창조한다는 점에서 다른 정원박람회와 차별성이 있음.
 - 도시 정원을 주제로 문화, 체험, 전시와 정원 관련 국제기구 회의를 중심으로 행사를 구성하고 있고, 울산시는 원예박람회 관할 국제기구인 국제원예생산자협회(AIPH)의 B등급 승인을 위한 절차도 차질 없이 추진하고 있는 것으로 판단
 - 홍보계획, 과거 경험, 전시장(태화강 국가정원, 삼산·여천매립장) 접근성 등을 고려하였을 때 총참가자 수 유치 규모는 다소 축소할 필요가 있는 것으로 판단
 - (지역주민 여론) 설문조사 결과 행사개최를 지지하는지에 대한 질문에 응답자의 87.0%가 '지지한다(매우 지지한다+지지한다)'고 응답함에 따라 울산시의 「2028 울산국제정원박람회」 개최에 대해 지역주민들은 적극적인 관심과 높은 지지율을 보였음.
 - (국고지원) 당 행사는 AIPH B등급 승인(예정) 국제행사로 AIPH 규정에 따라 최소 10개국 이상의 참여가 의무화 되어있고 AIPH 연차총회 유치를 계획하

고 있으며 우리나라 제2호 국가정원인 태화강 국가정원의 세계화, 쓰레기 매립장을 녹지공간으로 재탄생시킨다는 점에서 공익적 기대효과가 있어 국고지원 요구가 적절함.

- 다만, 설문조사와 AIPH 전문가 회의 결과 국고지원 규모 축소 의견이 있으므로 지원 규모의 적절성에 대해서는 검토할 필요가 있음.

표 2. AHP 평가자 8인의 항목별 배점

평가항목	배점	평점	종합평점	
			원점수	100점 전환
행사개최의 공익성	30		26.88	89.59
행사개최 목적의 국익·공익에 대한 기여도	15.7080	0.8203	15.71	92.03
행사 프로그램을 통한 개최목적 달성 가능성	5.2718	0.8052	5.27	90.52
주무부처 정책과의 연계성 확보 정도	3.6793	0.7567	3.68	85.67
행사주관기관의 중장기 계획과의 연계성	2.2193	0.6888	2.22	78.88
행사계획의 우수성	30		25.46	84.87
행사계획의 실현 가능성	12.276	0.8187	11.28	91.87
행사개최 시점의 시의적절성	4.413	0.7507	3.75	85.07
당해 행사 미개최시 유사행사개최 필요성	1.552	0.4520	0.86	55.20
같은 시기 유사행사의 중복 개최 여부	1.982	0.7497	1.68	84.97
내외국인 유치계획의 현실성	4.323	0.7054	3.48	80.54
행사목적 달성을 위한 홍보계획의 적절성	2.000	0.7808	1.76	88.08
행사주관기관이 과거에 개최한 유사행사 경험이 당해 행사 계획에 반영된 정도	1.341	0.5925	0.93	69.25
시설물 활용계획의 합리성	2.113	0.7121	1.72	81.21
주관기관 등 관리역량 및 지역주민 여론	20		16.89	84.47
행사주관기관과 당해 행사 사이의 역사·문화·지리적 연계성	1.951	0.7506	1.66	85.06
행사장소의 접근성 확보 정도	3.523	0.6497	2.64	74.97
행사주관기관의 동종 또는 유사행사개최 실적 및 성과	1.934	0.7071	1.56	80.71
행사개최를 위한 인프라 확보의 충분성	4.905	0.7919	4.37	89.19
중앙부처 및 광역기초지자체 간 협의가 충분히 이루어졌는지 여부	2.954	0.7537	2.52	85.37
지역주민과 민간기업 등의 참여를 위해 적절한 사전협의를 이루어졌는지 여부	2.673	0.7768	2.34	87.68
지역주민들의 해당 행사개최에 대한 지지의 충분성	2.060	0.7697	1.79	86.97
국고지원 요구의 적절성	20		17.21	86.05
국고지원이 불가피한 사유의 적절성	6.691	0.7458	5.66	84.58
국고지원 요구 수준의 적절성	13.309	0.7680	11.55	86.80

주: 배점은 「국제행사관리지침」에 명시된 점수로 하위배점의 합에 해당함. 평점은 AHP평가에서 도출된 평가자의 항목별 평가점수에 0.1점을 더하여 0.1부터 1점까지의 스케일로 전환함. 항목별 종합평점의 원점수는 항목별 평점과 배점의 곱한 값이고, 표준화점수는 이를 100점 스케일로 전환한 점수임.

표 3. AHP 평가자 8인의 최종 평가 결과

평가기준	배점	100점 전환 종합평점	최종평점
행사개최의 공익성	30	89.59	86.44
행사계획의 우수성	30	84.87	
주관기관 등 관리역량 및 지역주민 여론	20	84.47	
국고지원 요구의 적절성	20	86.05	

주: 배점은 「국제행사관리지침」에 명시된 값이고 최종평점은 배점을 기준으로 항목별 100점 전환 종합평점과의 가중평균으로 도출.

□ 『기본계획』의 소요예산 490억 원에 대한 검토 결과 98.6%의 검토율이 도출되어 총사업비 대비 1.4%에 해당하는 6억 8,518만 원이 과다 책정된 것으로 나타남.

- 적정사업비는 483억 1,482만 원으로 추정되었으며, 과다 책정된 사업비는 6억 8,518만 원임.

나. 정책제안

□ 총 참여자 수에 대한 축소 검토가 필요한데, 현재 1,300만 명에서 1,000만 명 이하로 수준으로 조정이 필요하며, 참여자 수 조정에 따라 수익금 조정도 필요할 것으로 판단

○ 「2023 순천만국제정원박람회」 방문자가 981만 명으로 이례적인 성공 평가를 받았으나, 동일 방문자를 이중·삼중 과다 계상한 문제가 제기되었음.

○ 총 참여자 수를 축소할 경우, 수익금도 다소 축소 계상하여야 할 것으로 판단

□ 행사 종료 후 정원박람회 행사장인 삼산·여천매립장은 관리 및 유지·보수에 상당한 예산이 필요함에도 불구하고 태화강 국가정원에 지정되지 않아 '태화강 국가정원 진흥계획'의 관리를 지속적으로 받을 수 없다는 우려도 있으므로 관련하여 대안 마련이 필요함.

- 당 행사 예산 중 삼산·여천매립장 조성을 위한 시설비 예산이 상당 부분 책정되어 있으므로, 삼산·여천매립장은 일회성 활용에 그치지 않도록 행사 종료 후에도 지속적으로 활용될 수 있도록 계획 수립이 필요함.
- 2028 울산국제정원박람회에 시민단체뿐만 아니라 화훼·원예 생산자 단체들도 적극적으로 참여하도록 정책방안을 수립하여 당행사를 통해 지역의 생산자·소비자가 모두 함께하고 유·무형적인 이익을 공유할 수 있도록 하여야 할 것임.
- 기후변화로 재해성 이상기후(지역성 폭우, 폭염)가 발생할 가능성이 커지고 있고 본 행사는 강 인근에서 이루어지고 있으므로 기습성 폭우에 따른 하천 범람이나 그에 따른 행사장 침수, 폭염에 따른 열상환자 발생 등에 대한 대책 마련이 필요함.
- 쓰레기 매립장을 정원으로 조성하다는 점에서 본 행사가 갖는 목적의 차별성이 뚜렷하나, 관련행사의 성공적인 개최를 위해 2028년 전까지 삼산·여천매립장이 국제정원박람회를 치를 수 있도록 충분히 안정화가 되도록 만전을 기할 필요가 있으며, 행사기간 동안 산업단지에서 발생하는 악취와 소음 문제가 삼산·여천매립장으로 확장되지 않도록 안정적인 관리 방안 마련이 필요함.
- 해외 홍보를 확대할 필요성이 있는데, 당 행사 뿐만 아니라 앞으로 한국에서 개최되는 국제정원박람회에 대한 외국인 방문을 지속적으로 확대하기 위하여 순천만국가정원 관리기구와 협력하여 해외 행사에 공동으로 참여하여 AIPH 등 세계 정원박람회와 관련된 조직의 네트워크를 확충하고 한국의 정원을 지속적으로 홍보할 필요가 있음.