

가)국가 기후시민회의 설계와 운영방안 -해외사례 시사점 중심으로-

2026. 1. 28

(사)한국갈등학회/이강원 · 이승모



Contents

- I** 왜? 기후시민회의인가?

- II** 해외 기후시민회의 주요사례와 시사점

- III** 한국 기후시민회의 운영방안 주안점

- IV** 결론 및 제언

I

왜? 기후시민회의인가?

- ① 기후시민회의(Climate Citizen's Assembly)의 개념
- ② 기후시민회의의 필요성
- ③ 기후시민회의의 일반적 절차

I. 왜? 기후시민회의인가?

1. 기후시민회의(Climate Citizen's Assembly)의 개념

- 무작위 선정된 시민들이 기후변화 대응을 주제로 학습하고 숙의하여 합의 기반의 정책 권고안을 만드는 시민참여기구(숙의 민주주의의 기제)

– KNOCA는 추천, 토론, 의사결정을 포함한 모든 참여 과정을 포괄한 넓은 의미로 사용

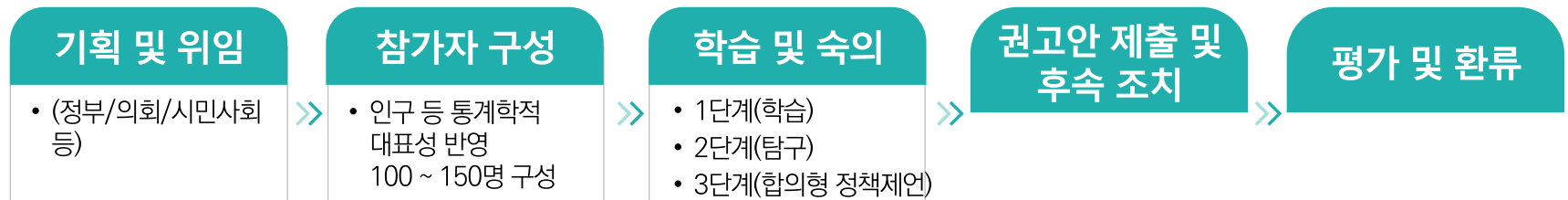
📖 25년 기준 최근 5년간 유럽에서 200건 이상 개최/국가 단위만 20여 건 개최

* KNOCA(Knowledge Network on Climate Assemblies): 기후시민회의의 평가/혁신 유럽기반네트워크

2. 기후시민회의의 필요성

- 기후위기 대응의 한계: 기술 접근의 불충분, 주민생활 직결, 사회정의 결함(기후 위기 비용과 편익의 불평등 해소)
- 민주주의적 정당성 확보: 대의민주주의 보완, 정치적 교착 상태 타개, 국민적 공감대 형성 등
- 기후위기의 특수성: 장기성 · 복합성 · 지속성 등에 대응 하는 시민참여 기반 정책수립 필요
- 한국사회 숙의 민주주의의 경험과 한계: 일회성, 조사 중심 숙의, 짧은 기간 공론화 등 문제점 개선

3. 기후시민회의의 일반적 절차



II

해외 기후시민회의 주요사례와 시사점

- ① 브뤼셀.수도권역 기후시민회의(2023)
- ② 스페인 기후시민회의(2021)
- ③ 영국 기후시민회의(2020)
- ④ 프랑스 기후시민회의(2019)
- ⑤ 해외 기후시민회의 주요사례와 시사점

Ⅱ. 해외 기후시민회의의 주요사례와 시사점

▶ 1. 브뤼셀/수도권역 기후시민회의(2023)

• 배경 및 법적 근거

- 2019년 동 벨기에, 세계 최초 상설 시민회의 설립 경험
- 2022년 기후 위기(폭염, 에너지 가격 급등) 배경으로 브뤼셀/수도권역 기후시민회의 '시민회의 도입'(행정명령)
- 2024년 3월, 「브뤼셀 대기, 기후 및 에너지 관리법」에 영구 기후 시민회의로 법제화
* 2023년 1기(주거), 2024년 2기(식량), 2025년 3기(공유 및 협력 경제) 등 매년 시행

• 구성 및 운영

- 규모: 100명(성별, 연령, 거주지, 언어, 사회경제적 지표 고려)
- 기간: 2023년 2월 ~ 6월, 총 6회 토요일(참가자 1회당 40유로 지급)
- 주제 선정: 1차는 정부 제시, 2차부터는 이전 참가자 중 무작위 선정 25명이 결정
- 거버넌스 구조: 정부 행정기관 소속 코디네이터 + 운영위원회(전문가) + 자문위원회

• 숙의 과정

- 1단계: 개인의 경험 · 지식 공유 → 시민적 분석 도출
- 2단계: 다양한 전문가(정부 · 학계 · 민간 · 협회)와 의견교환 → 예비 권고안
- 3단계: 기술지도위원회 조언 받아 권고안 최종화 → 표결(4/5 이상 찬성 필요)

• 정부 대응 체계

- 3개월 이내 첫번째 응답, 12개월 이내 두번째 응답 약속
- 무작위 선정 10명이 1년간 정부 조치 모니터링
- 후속조치: 권고안 82개 중 완전 이행 및 이행 중 55%, 긍정 검토 포함 79%, 거부 5%(2024.4.기준)



Ⅱ. 해외 기후시민회의의 주요사례와 시사점

▶ 2. 스페인 기후시민회의(2021)



- 배경 및 법적 근거

- 「기후변화 및 에너지 전환법 7/2021」 제39조에 국가 시민회의 명시 (기후비상사태 선언 후속조치)

- 구성 및 운영

- 규모: 100명(성별, 연령, 교육, 지리, 도시/농촌)
- 기간: 2021년 11월 ~ 2022년 5월, 월 1회 주말 온라인 + 마지막 대면
- 주제: “기후변화에 맞서 더 안전하고 공정한 스페인: 어떻게 실현할 것인가?” → 시민이 전문가 그룹과 함께 주제 구체화(5개 생활영역: 소비, 식량 · 토지, 노동, 공동체, 건강 · 돌봄, 생태계)
- 거버넌스 구조: 생태전환부(기술 · 행정 지원), 독립 조정 패널(REDS, BC3) 독립전문가 그룹, 진행팀

- 숙의 과정

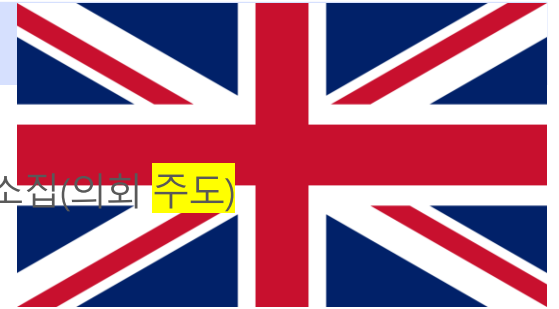
- 학습(세션1, 2) → 숙의(세션 2 ~ 6) 구조, 디지털 플랫폼 활용, 테이블 진행(20명 → 10명)
- 172개 권고안(주4일 근무제, 항공편 감축, 산업형 축산 전환, 기후교육 의무화 등) 정부 수반에 전달

- 정부 대응 체계

- 보고서 발표 후 1년 이내 진행상황 전달 약속/하원 본회의 제출 경로 명확화
- 12명 대표자가 정부 · 미디어 · 이해관계자와 지속적 소통

Ⅱ. 해외 기후시민회의의 주요사례와 시사점

▶ 3. 영국 기후시민회의(2020)



- 배경 및 법적 근거

- 2019년 6월, 2050년 탄소중립 법제화 직후, 하원 6개 특별위원회 공동소집(의회 주도)
- 예산: 하원 + 민간재단(운영 불간섭)

- 구성 및 운영

- 규모: 108명 참석/110명(성별, 연령, 인종, 교육, 지역, 도시/농촌, 기후변화 우려도)
- 기간: 2020년 1월 ~ 6월, 3주말 오프라인 + 3주말 온라인(COVID - 19)
- 지원: 주말 당 150파운드 + 교통 · 숙박 · 식음료 · 육아 · 보호자 비용 전액
- 거버넌스 구조: 전문가 리더(4명, 내용 확인 및 발표자 선정), 자문패널(이해관계자 대표) + 학술패널(기후분야 전문가)의 이중 검증, 발표자(47명, 정보제공자와 옹호자의 명확한 구분)

- 숙의 과정

- 웹사이트 전명 공개: 모든 발표 영상 · 자료 · 전문, 질의응답, 녹취록, 브리핑 자료
- 모든 발표 온라인 실시간 생중계, 언론 · 이해관계자 · 공무원 · 정치인 참관 개방
- 완전 상향식(구성원이 직접 투표 안건 작성) + 시나리오 투표(미리 준비된 안건, 수정 가능) 방식
- 10개 주제에 대한 권고안 패키지

- 정부 대응 체계

- 일부 위원회는 CAUK의 권고사항을 참고하여 조사하기도 했으나, 그 영향력은 '의제설정 수준'에 그쳤다는 평가가 일반적임

Ⅱ. 해외 기후시민회의의 주요사례와 시사점

▶ 4. 프랑스 기후시민회의(2019)

• 배경 및 법적 근거

- 경제사회환경위원회(CESE, 독립적 헌법기관) 주최
- 퇴행적 유류세 반발 시위 → 민주적 대의체제 위기 → 시민사회 제안, 마크롱 대통령 수용
- 마크롱 대통령, “필터 없는(sans filtre)” 약속: 시민제안을 국민투표/의회 표결/행정명령으로 이행

• 구성 및 운영

- 규모: 160명 참여/150명(성별, 연령, 학력, 사회직업, 지역유형, 지리적 구역<인종·종교 활용 X>)
- 기간: 2019년 10월 ~ 2020년 6월, 총 7회의 주말
- 주제 선정: “2030년까지 온실가스 최소 40% 감축 방법은?”
- 거버넌스 구조: 거버넌스위원회(17명, 공동위원장, 기후·참여·경제사회 전문가, 시민), 보증인단(3명, 독립성 및 윤리 감독), 기술·입법 지원(20명)

• 숙의 과정

- 학습 단계(1 ~ 3 세션) → 숙의 단계(4 ~ 6세션) → 의사결정 단계(7 세션)/주제그룹(5) + 교차 그룹(1)
- 149개 제안(CO2점수 의무화, 고배출 광고 금지, 4시간 미만 국내항공선 금지 등)

• 정부 대응 체계

- “필터 없는” 약속 후퇴: 마크롱 3가지 권고 즉시 거부(속도제한, 배당금 세금, 급진적 헌법개정)
- 기후 및 복원력법(2021) 통해 권고안 20% 이행, 51% 수정 이행
- ‘레150협회’ 결성 및 권고안 이행 감시, 언론 소통, 정치인 로비, 지역 협력 등 활동(시민전문가 집단)

Ⅱ. 해외 기후시민회의의 주요사례와 시사점

▶ 5. 해외 기후시민회의사례 종합 시사점

- 탄소 중립정책 관련한 시민참여 일환으로 기후시민회의 확산
 - 영국, 프랑스, 스페인 등 (행정부/의회 소집), 독일, 스웨덴 등(시민사회/전문가 소집) 소집주체는 다양함
- 시민의회의의 지속가능성과 독립성을 보장하는 제도적 토대
 - 제도화 및 법적 근거 확보의 중요성(브뤼셀: 법률 조항, 스페인: 법률 조항 + 부령)
 - 독립적 거버넌스 구조를 통한 정치적 중립성과 전문성 확보
- 참가자 구성 및 포용성 보장을 통한 대표성과 실질적 참여 제고
 - 100 ~ 150명 규모(모집단의 수도 다양, 선발 기준도 다양)
 - 포용성과 접근성 보장을 위한 실질적 지원(경제적 · 물리적 · 인지적 장벽 제거)
- 숙의과정의 설계 및 운영
 - 단계적 숙의과정(학습 – 숙의 – 결정)과 충분한 학습 기간(최소 5 ~ 6회/1박2일, 6 ~ 9개월)
 - 균형 잡힌 정보제공과 투명성 확보 - 합의 도출(의사결정) 방식의 명확화
 - 주제 및 범위 설정의 전략적 중요성 - 온 · 오프라인 하이브리드 모델로 접근성 강화
- 정부대응 및 이행 메커니즘
 - 명확한 응답의무와 절차, 이행 모니터링 체계의 사전 제도화
- 사회적 확산 및 지속 가능성
 - 커뮤니케이션 및 확산 전략: 참가자 직접 지역순회 설명회, 일반시민 온라인 의견 수렴, SNS 활성화
 - 참가자의 지속적 참여와 역량 활용(프랑스 ‘Les 150’ 협회)

III

한국 기후시민회의 운영방안

- ① 비전 및 운영 주안점
- ② 탄소 중립정책관련 시민참여실질화: 기후시민회의 상설화/법제화
- ③ 탄소 중립정책관련 시민참여실질화: 기후시민회의 자율성 보장
- ④ 탄소 중립정책관련 시민참여실질화: 충분한 숙의기법과 후속조치 명료화
- ⑤ 탄소 중립정책관련 시민참여실질화: 거버넌스와 고려사항

Ⅲ. 한국 기후시민회의의 운영방안

▶ 1. 비전 및 운영 주안점

- 가) 국가 기후시민회의의 비전 및 주안점

- 국가단위 ‘기후시민회의’ 매년 개최, 세계 최초 사례로서 상징성 및 실효성 담보

- ☞ 상설화 원년으로서 국내외 탄소중립정책 시민참여 모범사례 창출 및 국내 공론화경험 질적 고양

지금까지는 (AS IS)

- 일회성 운영
- 시민참여 권한 미흡
- 조사 중심의 숙의, 이벤트 형 숙의
- 후속 조치 불명료에 따른 효능감 문제점 야기
- 사무국 주관, 중앙 위주의 시민참여



앞으로는 (TO BE)

- 상시적 운영
- 시민참여 권한 확대
- 충분한 숙의, ‘합의에 기초한 정책 제안’
- 후속 조치 명료화 등 효능감 제고
- 독립적 운영 및 시민참여 방식 다양화

Ⅲ. 한국 기후시민회의의 운영방안

12

2. 탄소중립정책관련 시민참여 실질화: 기후시민회의 상설화/법제화

- 기후위기 대응 시민참여의 실질화를 위해서는 상설적/지속적 참여 제도화해야 – 「탄소중립기본법」 기후시민회의 설치관련 개정안 국회 법사위 계류중임
 - ① 위원회는 시민들이 기후 위기 대응 등 국가정책과 관련한 사항을 학습하고 토론하여 모아진 의견을 정부에 부에 제안하는 기후시민회의를 둠
 - ② 기후시민회의는 전국민 대표성 확보를 위해 지역, 성,연령 등을 고려하여 구성
 - ③ 기후시민회의는 토론회 결과를 위원회에 보고해야 함
 - ④ 위원회는 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획 등에 기후시민회의의 의견을 최대한 반영하도록 하여야 함

3. 탄소중립정책관련 시민참여 실질화: 기후시민회의 자율성 보장

- 의제선정 및 운영과정에서의 시민참여자 자율성(제한적 참여 보장)
 - 기후위기 대응위가 마련한 '예비의제 목록' 중 최종의제 선정 or 의제 1 추가
 - 기후시민회의 주관하는 '운영위원회'에 시민위원대표 2인 이상 참여 보장

☞ 국내 유사 공론화 사례와 질적인 차별성

Ⅲ. 한국 기후시민회의의 운영방안

④ 4. 탄소 중립정책관련 시민참여실질화: 충분한 숙의기법과 후속조치 명료화

- 기후위기대응 특성(복합성, 장기성,지속성)에 조응 하는 오랜 형태의 숙의(Long-form Deliberation) 공론화 기법활용
 - 100~150명 내외 참여자 구성하여 4 ~ 6개월(최소10회 이상) 충분한 숙의 기간 보장, “합의형 정책제언” 도출
- 기후시민회의의 효능감 제고
 - 기후시민회의의 자문(정책권고안)에 대한 ‘수용 or 설명’ 의무화 및 ‘후속조치 모니터링’

☞ 국내 유사 공론화 사례와 질적인 차별성

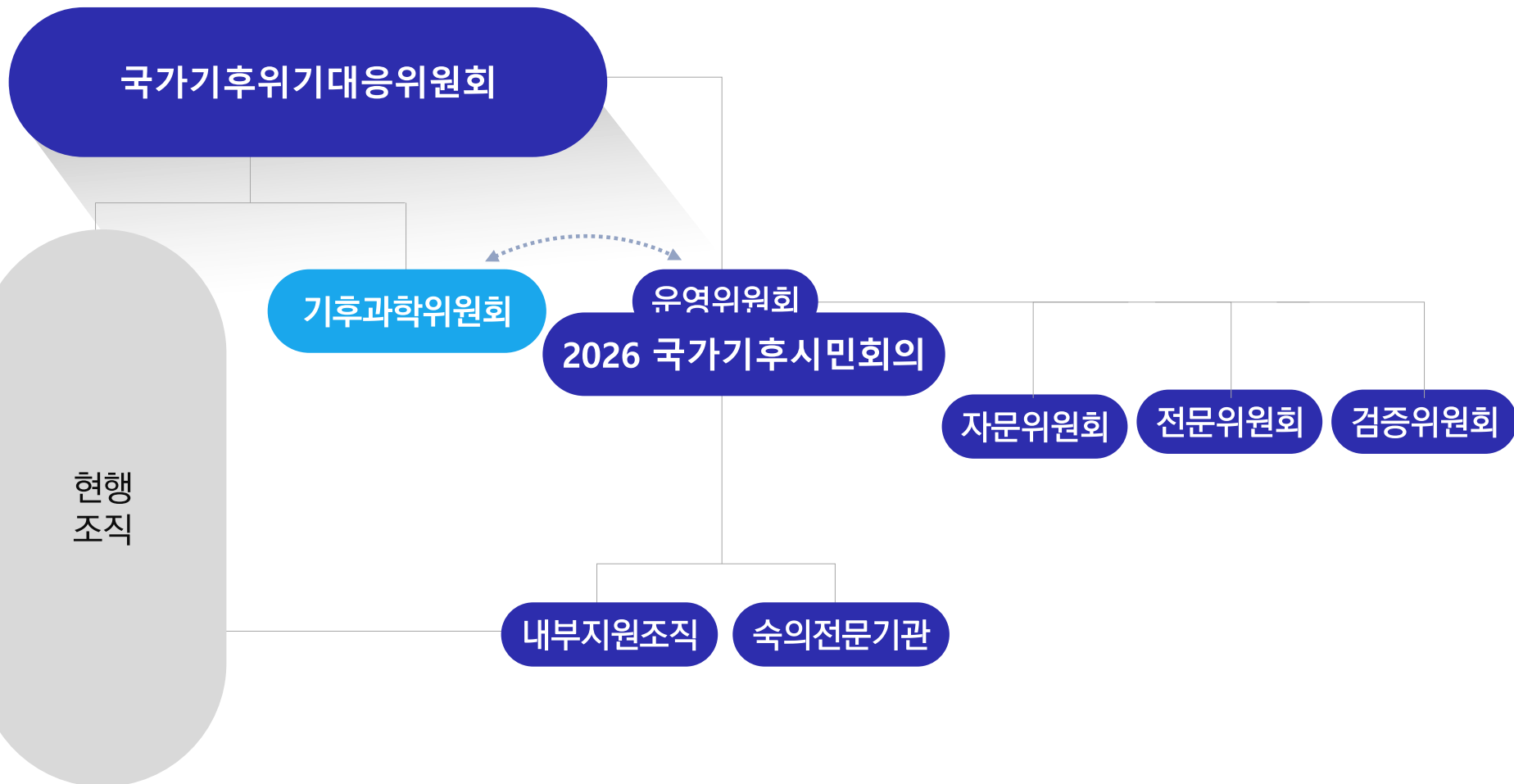
④ 5. 탄소 중립정책관련 시민참여실질화: 거버넌스와 고려사항

- 기후시민회의의 관련 독립적인 운영 및 지원 거버넌스 구축 해야함
 - 기후시민회의의 공정성, 투명성을 위한 독립적 운영위원회 구성이 필요하며 기후시민회의의 과정 및 결과 수용성제고를 위해 이해관계자, 전문가 등이 폭넓게 참여하는 자문위원회, 전문가 위원회, 실무적 지원을 위한 사무국 등 거버넌스 구성함
- 기후시민회의의 과정에 일반시민의 참여와 소통을 촉진하는 노력 병행해야 함
 - 의제 공모 및 선정, 기후시민회의의 운영과정에 온라인 참여 및 방청 등 보장

Ⅲ. 한국 기후시민회의의 운영방안

14

▶ 6. 추진체계 조직도



IV

결론 (기후시민회의의 운영 요약 및 제언)

- ① 26년 가)국가 기후시민회의의 국가 단위 매년 시행 최초사례 상징성극대화
- ② 26년 가)국가 기후시민회의의 독립적 평가 및 향후 개선방안 연구 필요
- ③ 향후 매년 시행할 기후시민회의의 효능감/실효성 중요

IV. 결론

▶ 26년 가)국가 기후시민회의의 국가 단위 매년 시행 최초사례 상징성극대화: 국내외 탄소 중립정책 시민참여 모범사례 창출해야

- 탄소 중립정책 수립 및 집행관련 “시의성” 과 “수용성” 고려 의제선정/후속조치 중요함
 - 의제선정 과 기후시민회의의 운영관련 시민회의의 참여자 자율성/일반시민 참여 노력병행

☞ 국내 유사 공론화와 질적 차별화된 기후시민회의의 운영모델 구현

▶ 26년 가)국가 기후시민회의의 독립적 평가 및 향후 개선방안 연구 필요

- 26년 가)국가 기후시민회의의 운영관련 공정성, 충실성, 수용성 등 객관적 평가와 향후 다양한 기후시민회의의 운영을 위한 질적인 추가 연구를 통해 한국형 기후시민회의의 모델 마련

☞ 2 ~ 3개 복수의 기후 시민회의의 운영, 지방과 국가 단위, 미래세대 등 특성화 모델 검토

▶ 향후 매년 시행할 기후시민회의의 효능감/실효성 중요

- 2018년부터 시행중인 세계 최초 ‘국민참여예산제도’ 국민 효능감 저하 ‘반면교사’

☞ ‘19년(1206건), ‘23년(2043건),’24년(1191건),’25년(718건),’26년(517건) 국민제안감소

▶ 발표관련 주요 참고문헌

- A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, and M. Warren, “Deliberative Democracy,” Sept. 2018, doi:10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.50
- A. Gutmann and D. F. Thompson, “Why Deliberative Democracy,” Jan. 2004
- OECD (2021). Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy, OECD Public Governance Policy Papers.
- OECD. (2020). Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave. OECD Publishi
- KNOCA_Current Trends Report 2025_v5(A Report of the Knowledge Network on Climate Assemblies)
- Brussels Climate Citizens' Assembly. (2023). First cycle report: Housing and climate in Brussels by 2050. Bruxelles Environment. <https://www.climateassembly.brussels>
- Climate Assembly UK. (2020). The path to net zero: Climate Assembly UK full report. UK House of Commons. <https://www.climateassembly.uk>
- Climate Change Committee. (2020). Expert leads' contribution to Climate Assembly UK. Climate Change Committee.
- Conseil Économique, Social et Environnemental. (2019). Convention Citoyenne pour le Climat: Organisation et gouvernance. CESE.
- Convention Citoyenne pour le Climat. (2020). Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat. 460 pages. Published June 21, 2020
- Andaira. (2021). Selección de participantes de la Asamblea Ciudadana para el Clima: Muestreo aleatorio estratificado. Fundación Biodiversidad.
- Asamblea Ciudadana para el Clima. (2022). Recomendaciones de la Asamblea Ciudadana para el Clima: Un España más segura y justa frente al cambio climático / Ministerio para la Transición

가)국가 기후시민회의 설계와 운영방안
해외사례 시사점 중심으로

경청해 주셔서 감사합니다

Thanks for your attention

(사)한국갈등학회

