

## 세월호 참사 관련 시민참여와 자원봉사\*

주성수(한양대)

세월호 참사 관련 시민참여는 개인 차원보다는 단체 차원에 초점을 맞춰, 단체활동이 많은 사람들이 더 많은 참여활동을 했을 것으로 가정해볼 수 있다. 단체 유형에 따라, 친목이나 사교 단체보다는 자선이나 복지단체, 시민사회단체 등 공익적 단체에 소속된 시민들의 참여가 더 많을 것으로 가정해볼 수 있다. 이같은 주요 가설들을 검증해보기 위해 세월호 참사 관련 시민참여 유형(현장 봉사활동, 기부, 분향소 방문, 집회와 시위 참여, 노란리본 달기, SNS 활동)에 초점을 맞춰 2014년 8월말-10월초 기간에 조사된 한국갤럽의 전국 자원봉사와 시민참여 자료를 활용해 회귀분석을 진행하였다.

분석결과, 세월참사 관련 시민참여활동은 특히 단체소속별로 두드러진 유의미한 차이가 있다는 것을 확인하였다. 우선 구호단체, 직장과 노조, 종교단체, 인터넷카페모임 등이 일차적으로 0.01 수준에서 유의미한 요인들이고, 이어서 동문과 향우회, 학교모임, 예술스포츠단체들도 0.05 수준에서 유의미한 요인들로 확인된다. 시민사회단체나 정치단체 등 주창활동이 강한 단체들뿐 아니라 친목단체, 재향군인회, 지역단체 등은 유의미한 차이를 보여주지 않는다. 나아가 정부 신뢰와 NGO 신뢰 변수들을 추가해도 단체별 유의미한 요인들은 전혀 변함이 없다. 단체들의 유의미한 독립적인 효과가 유지되며 정부신뢰나 NGO 신뢰 효과로써 대치되지 않았으며, 또 연령, 학력, 소득 요인들을 차례로 살펴보았지만, 이들의 효과로 단체별 효과와 정부신뢰와 NGO 신뢰 효과는 대치되지 않고 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 연령별, 학력별, 소득수준별로 세월호 시민참여에 영향을 미친 것이다.

〈주제어〉 세월호 참사, 시민참여, 자원봉사, 정부불신, 직접행동

\* 이 논문은 2012년 한양대학교 교내연구비 지원으로 연구되었음(HY-2012-G)

## 1. 머리말

2014년 4월 16일 발생한 세월호 참사는 사고 직후 인명을 제대로 구하지 못한 정부에 대한 불만이 다양한 직접행동의 참여로 발전했다는 특징을 보여주는 사례이다. 시민들의 참여유형도 자원봉사와 기부뿐 아니라, 생환염원 촛불집회 참여, 이후 희생자를 위한 추모회와 분향소 방문, 노란 리본달기, 진상규명과 특별법 제정을 촉구하는 서명이나 집회와 시위와 단식농성 참여로 이어졌다.

따라서 세월호 참사 관련 시민참여의 이론적 배경으로 먼저 ‘비판적 시민’(critical citizen)의 성장에 초점을 맞춰볼 수 있다. ‘비판적 시민’은 ‘무력한’ 또는 ‘무관심한’ 시민이 아니라 ‘비판적’이고 ‘참여하는’ 시민으로, 세월호 참사 관련 ‘비판적 시민’의 참여는 먼저 정부에 대한 불신 또는 불만에서 비롯된 것으로 가정해볼 수 있다. 세월호 참사에 대해 정부의 무능과 무책임한 대응이 어떻게 심각한 정부 신뢰의 붕괴를 낳았고 다양한 시민참여로 발전했는지, 그 과정을 매일 뉴스로 전달한 언론보도의 내용을 분석해볼 수 있다.

또 세월호 참사 관련 시민참여는 개인 차원보다는 단체 차원에 초점을 맞춰, 단체활동이 많은 사람들이 더 많은 참여활동을 했을 것으로 가정해볼 수 있다. 단체 유형에 따라, 친목이나 사교 단체보다는 자선이나 복지단체, 시민사회단체 등 공익적 단체에 소속된 시민들의 참여가 더 많을 것으로 가정해볼 수 있다. 이같은 주요 가설들을 검증해 보기 위해 세월호 참사 관련 시민참여 유형에 초점을 맞춰 2014년 8월말-10월초 기간에 조사된 한국갤럽의 전국 자원봉사와 시민참여 자료를 활용해 회귀분석을 진행해본다. 분석을 통해 어떤 배경에서 비판적 시민들이 참여했고, 어떤 단체에 소속된 시민들이 어떤 유형의 시민참여 유형(현장방문 자원봉사와 다른 지역에서의 봉사활동, 기부,

분향소 방문, 추모집회 참석, 노란 리본 달기, SNS 활동)에 비판적인 시민으로 참여했는지를 검증해본다.

## 2. 세월호 참사 관련 시민참여의 전개

세월호 참사는 침몰 사고에 대한 시민들의 애도와 구호의 참여에 그친 게 아니라 사고 직후 인명을 제대로 구하지 못한 정부에 대한 불만과 비판이 다양한 직접행동의 참여로 발전했다는 특징을 보여주는 사례이다. 먼저 참사에 대해 정부의 무능과 무책임한 대응이 어떻게 심각한 정부 신뢰의 붕괴를 낳았고 다양한 시민참여로 발전했는지, 그 과정을 매일 뉴스로 전달한 언론보도의 내용 분석을 중심으로 정리해 볼 수 있다. 언론보도는 뉴스 기사를 중심으로 한국언론재단의 기사검색(<http://www.kinds.or.kr>)과 인터넷 기사검색으로 활용하였다.

### 1) 세월호 참사와 정부 신뢰의 붕괴

세월호 탑승인원 476명 중 295명이 사망하고 9명이 실종되었다. 사고 이후 304명의 실종자 중 단 한명도 구조하지 못한 게 국민 모두를 참담하게 만든 재앙이었다. 집권여당 의원마저도 “세월호 사건 초기 무정부 상태라는 생각이 들 정도”였다고 정부를 강하게 질타했다(한국일보 6.30). 세월호 침몰이 최초로 신고된 오전 8시 50분 이후 37분이 지난 9시 27분이 되어서야 구조가 시작되어 10시 21분 침몰하기까지 불과 54분간 구조가 이뤄졌는데 54분간의 황금시간 동안 172명만을 구조하고 이후 304명 중 단 한 명도 구조하지 못했다.<sup>1)</sup> 이후 최초의 사

---

1) 사건 시간별 내용 자료는 “세월호 72시간”(<http://past.media.daum.net/sewolferry/timeline/>)을 참고.

망자가 보고된 것은 2시간이 지난 오후 12시 20분 공식 브리핑에서, 그리고 두 번째, 세 번째, 네 번째 사망자가 보고된 것은 오후 12시 40분, 6시 30분, 7시 15분이었다. 그리고 다음날 17일 새벽 12시 10분에 경비정이 시신 2구를 추가 인양했고, 오전 9시에 다시 잠수부들이 최초로 시신 2구를 인양해, 사망자는 모두 8명으로 늘었다. 사고 이후 24시간만에 사망자 8명만을 인양했고, 296명을 실종자로 남겼다.

인명을 제대로 구조하지 못한 정부의 실책과 무능이 국민들에게 생중개되면서 정부에 대한 비판은 치솟을 수밖에 없었다. 인명 구조를 위해 군과 해경의 함정이 수십 척 출동했지만 이미 구조가 어렵게 된 뒤였다. 사고 다음날부터 “대형사고 대책에 치명적 허점을 드러낸 정부를 믿고 신뢰할 수가 없다.”는 사설(한국일보 4.17)이 나왔고, “사흘째 우왕좌왕… 정부신뢰 침몰”의 기사 제목으로, “이번 사고는 발생부터 수습 때까지 정부의 허술한 재난방지시스템의 민낯을 그대로 보여줬다는 평가가 나온다”며, “그동안 정부가 외친 ‘안전 한국’이 현장에서 헛구호에 그치고 있다는 혹독한 비판도 쏟아지고 있다.”는 보도가 이어졌다(동아일보 4.19).

그래도 생존자에 대한 기대를 잃지 않았던 가족들은 사고 발생 첫새날(4.20) 인내심의 한계를 느낀 나머지 집단행동에 나섰다. 새벽 2시께 300여명의 가족들은 대통령을 만나러 청와대를 향했지만 경찰 100여명이 가족들 앞을 가로막자, 가족들은 “1분 1초가 아깝다던 대통령은 어디 갔나요. 이 나라 국민이라는 게 창피합니다. 부모로서 아무것도 못 해줘서 창피합니다.”며 절규했고, 체육관에 머물던 한 어머니는, “정부가 제대로 구조를 안 하잖아요. 이제 100시간이 지나고 있는데… 이걸 100% 인재예요.” “정부가 책임져라.”며 외쳤다(한겨레신문 4.21). 안산 단원고 유가족들은 5월 15일 성명에서도 “세월호 참사로 우리는 소중한 가족을, 수많은 생명을 잃었습니다. 그리고 그 과정에

서 국가에 대한 믿음과 사회에 대한 신뢰를 잃었습니다.”고 호소했다.<sup>2)</sup> 사고 직후 대통령이 현장에 달려갔지만 단 한명의 인명도 구조하지 못한데 대해 실종자 가족들의 원성이 높아만 갔다.<sup>3)</sup>

세월호 참사에 대한 정부의 대응이 미흡해 정부에 대한 불신이 높아진 것은 여론조사에서 잘 드러났다. 한국갤럽이 4월 28~30일에 실시한 여론조사에서 참사에 대한 정부의 대응이 미흡했다는 응답이 82%에 달했고, 대통령의 직무 수행에 대한 긍정 평가는 48%로 사고 전 4월 첫째 주 조사 때(61%)보다 크게 떨어졌고 반면에 부정 평가는 28%에서 40%로 크게 올랐다(동아일보 5.3). 참사에 대응하는 정부에 대한 비판은 대통령에 대한 신뢰와 지지도에 잘 드러났는데, 5월 2일과 4일에 실시한 여론조사에서 대통령이 세월호 참사에 “잘 대처했다”는 응답은 26.5%에 불과한 반면 “잘 대처하지 못했다”는 답은 61.1%에 달했다(서울신문 5.8). 7월에 가서도 대통령 지지율은 취임 후 ‘최악’이라는 보도가 이어졌다.<sup>4)</sup>

이같은 ‘비판적인 시민’의 여론은 6·4 지방선거 참여로 심판할 것으로 예고하였다. 세월 참사 2주후(4월 30일)에 실시한 여론조사는 세월호 참사의 여파로 대통령의 국정운영 지지도와 함께 집권여당 지지도도 급락한 것으로 나타났다(문화일보 5.2). 참사 이후 대통령의 대응이 ‘부적절하다’(61.3%)는 의견도 ‘적절하다’(36.2%)는 의견을 압도했다.

2) 세월호 국민대책회의 <http://sewolho416.org/443>.

3) 대통령의 첫 대국민 ‘직접 사과’는 한 달이 지난 5월 19일에야 이뤄졌다. SBS TV는 이날의 대통령의 사과가 다섯 번째라고 소개하며, 첫 사과는 사고 14일 만인 4월 29일 청와대에서 국무회의를 주재하는 자리에서 나왔는데 유가족들은 그간 사과가 별도의 기자회견이나 담화 형식이 아닌 비공개로 진행되는 국무회의 발언을 통해 이뤄지면서 사과의 진정성이 없다며 비판했다고 보도했다.

4) 리서치뷰는 7월 1, 2일 이틀간 실시한 조사에서, 대통령에 대한 긍정적 평가가 지방선거 전날 대비 10.8% 급락한 반면 부정적 평가가 11.3% 급등했다고 밝혔다(한국일보 7.3). 대통령의 지지율(36.1%)이 새누리당에 대한 지지율(36.4%)보다 낮게 나타났고, 응답자의 61.9%가 “세월호 국정조사로는 한계가 있으므로 특별법을 만들어야 한다”는 데 동의해, 반대(29.1%)를 압도했다.

응답자의 4명 가운데 1명(25.5%)은 세월호 참사 이후 대통령에 대한 평가가 ‘부정적으로 변했다’고 응답했다. 또 5월 12~13일 실시한 여론조사 결과는, 세월호 사고 뒤 ‘지방선거 투표 의사가 더 높아졌다’ 35.3%, ‘더 낮아졌다’ 21.1%로 나타났다(한겨레신문 5.15). 언론들은 지방선거가 박근혜 정부에 대한 중간평가 성격이 강하다며, 집권여당의 ‘정권수호’와 야당의 ‘정권심판’의 대격돌로 보도하였다(SBS TV 6.3).

6.4 지방선거는 ‘세월호 선거’라며, 정권 심판론이 우세할 것으로 보았지만, 선거결과는 여야 어느 쪽에도 치우치지 않았다.<sup>5)</sup> 여야 무승부로 선거가 끝났다는 평가가 많지만 여론조사에서 이번 선거결과를 ‘세월호 참사 등에 대한 정부여당의 책임을 묻은 결과’라고 답한 응답자는 55%로 나왔다(한국일보 6.9). 세월호 심판론은 2040세대에서 60% 이상으로 나타난 반면 ‘정부여당에 힘을 실어준 결과’라는 ‘안정론적’ 해석은 50대(54.4%)와 60대(67.6%)에서 특히 높았다. 지방선거 이후에도 정부에 대한 여론은 비판적으로 유지되었다. 한국갤럽이 7월29~31일 조사한 여론조사 결과를 보면, 세월호 사고의 원인과 책임소재가 ‘아직 밝혀지지 않았다’는 부정적 평가가 64%로, ‘밝혀졌다’(31%)는 평가의 두 배를 넘었다(한겨레신문 8.2). 또 세월호 사고 관련 검경 수사결과 발표에 대해 ‘신뢰하지 않는다’가 66%, ‘신뢰한다’가 28%로 수사 결과에 대한 불신도 상당했으며, 대통령의 직무수행도 8월 내내 최저수준에 머물렀다.<sup>6)</sup>

---

<sup>5)</sup> 17개 시도에서 진보 교육감 12명이 당선되었지만, 여당은 17개 광역단체장 가운데 8 곳을 차지해, 6.4 지방선거는 승자 없는 선거로 끝났다(MBC TV 6.5).

<sup>6)</sup> 한국갤럽의 8월 첫째주와 12~14일 조사 결과에서도 대통령의 국정수행 지지도는 46%로 같았고, 국정 수행에 대한 부정적 평가는 43-45% 수준을 유지했다(서울신문 8.15).

## 2) 시민참여와 시민사회단체 활동

세월호 참사 관련 시민참여 활동은 사고 발생 직후부터 활발했다. 자원봉사단체 등을 통해 자원봉사자들이 팽목항과 안산시 현장으로 달려가 봉사활동을 했고, 기업, 단체 등지에서 구호품과 기부금이 줄을 이었다. 시민사회단체들은 초기에는 정부의 대응을 지켜보며 희생자 추모에 집중하다 몇주가 지나 정부의 대책이 미흡한데 대한 비판과 진상규명과 특별법 제정에 초점을 맞춰 집회와 시위, 단식농성으로 활동을 이어갔다. 시민들의 참여유형도 자원봉사와 기부, 생활염원 촛불집회 참여부터, 이후 희생자를 위한 추모회와 분향소 방문, 노란리본달기, 그리고 진상규명과 특별법 제정을 촉구하는 서명이나 집회와 시위와 단식농성 참여로 이어졌다. 이같은 시민참여와 시민사회단체의 활동은 전국 각지에서 동시 다발적으로 진행되었고, 온라인에서도 같은 추모행사뿐 아니라 진상규명과 특별법 제정 촉구 주창활동이 지속되었다.

### (1) 자원봉사와 구호의 참여

진도 팽목항 현장을 찾은 자원봉사는 사고 직후인 4월 18일에 이미 2천명을 넘었다(동아일보 4.19). 자원봉사자들은 실종자 가족들이 있는 진도실내체육관과 팽목항 등에서 급식과 지원물품 배급 등을 도우며 가족들을 지키는 위로자가 되었다.<sup>7)</sup> 자원봉사자들은 적십자사 등 구호단체와 종교단체를 통해 많이 참여했고, 안산시에서 단체를 통해 팽목항에 달려온 봉사자들도 적지 않았다. 세월호 참사 관련 자원

<sup>7)</sup> 사고발생 열흘이 지나 진도와 안산에서는 5천명이 넘는 자원봉사자들이 24시간 세월호 희생자 유족과 실종자 가족을 지원한 것으로 알려졌다. 이를 보도한 한겨레신문(4.28)은 “세월호 침몰사고 초기 대응부터 구조, 수색에 이르기까지 정부가 허둥대는 사이 그 공백을 메운 것은 시민들의 자발적인 참여였다.”고 꼬집었다.

봉사자는 연말까지 연인원 5만5035명에 달했고 학생, 주부, 자영업자, 회사원, 은퇴자 등 다양한 계층들이 참여한 것으로 알려졌다.<sup>8)</sup>

시민들은 온라인을 통해서도 십시일반 정성들을 모았다. 안산시 페이스북 커뮤니티 ‘안산소식’에는 후원금 모금 계획이 올라오자마자 약 1000명의 시민이 모금에 동참했고(동아일보 4.19), 구호단체 희망브리지 전국재해구호협회는 ‘네이버 해피빈’과 ‘다음 희망해’ 누리집을 통해 하루만에 성금을 2억원 넘게 모았다(한겨레신문 4.21). 대학가도 봄축제를 취소하고 기부와 자원봉사에 나섰다. 사고 다음날인 4월 17일 인터넷 포털 다음과 네이버에서는 한 누리꾼이 “세월호 생존자 무사귀환과 희생자를 위한 응원 댓글을 달고 모금을 하자”는 청원을 시작했고 18일부터 ‘희망브리지 전국재해구호협회’를 집행기관으로 지정해 모금에 나섰다.<sup>9)</sup> 성금모금에서는 기업들의 참여도 활발했다.<sup>10)</sup>

## (2) 생활염원과 희생자추모의 촛불 행사

세월호 참사 관련 시민참여 중 가장 활발한 참여는 각종 행사 참여였다. 사고 직후 생존자의 무사귀환을 염원하는 추모 촛불행사부터 정부의 무능을 비판하는 집회에 이르기까지 다양한 각계의 행사들이 2014년말을 넘어 2015년초까지 지속되었다. 사고 이틀 후 시민단체와

8) 중앙일보(12.24)에 따르면, 자원봉사 전문단체 회원뿐 아니라 회사원·자영업자·주부·학생들도 진도에 왔고, 운영하던 가게 문을 닫고, 직장에 휴가를 내고 온 사람들, 10대 학생도, 70대 노인도 있었고, 탈북자·외국인들도 합류했다. 대학생들이 SNS를 통해 진도로 달려왔으며, 누군가 인터넷에 ‘세월호 자원봉사 갈 사람은 연락처를 남기세요’란 글을 남겼고, 여기에 SNS에 모여 20명씩 조를 이뤄 2, 3일 봉사를 하고 다음 조 20명과 교대하는 릴레이 자원봉사를 펼쳤다.

9) 열흘 만에 ‘다음 희망해’에 6만7075명, ‘네이버 해피빈’에 11만8637명이 참여해 7억 4189만원의 모으는 등 전국에서 모두 18만여명이 참여해 23억원을 모금했다(한겨레신문 4.22).

10) 경영계가 성금 모으기를 시작한 지 한달 만인 6월 19일 누적 기탁금이 1050억원을 기록했는데, 삼성, 현대차, 에스케이, 엘지 등 75개 그룹사를 포함한 기업 성금이 942억원, 일반 시민과 사회단체 성금이 108억원이었다(한겨레신문 6.20).

단원고 재학생, 학부모들은 안산 화랑유원지에서 실종자들의 무사귀환을 염원하는 촛불기도회에 시민 2천여명이 참석했다(한겨레신문 4.23). 4월 21일에는 사망자를 추모하고 실종자의 무사귀환을 바라는 촛불 기도회가 전국 각지에서 열렸다(KBS 4.21).

4월 20일 광화문 청계광장에서 촛불 행사를 시작한 전국여성연대는 성명을 내고 "오늘부터 매일 서울을 비롯한 전국 각지에서 촛불을 들겠다"며 성명을 발표했고, 부산여성회와 부산학부모연대는 21일부터 촛불집회를 시작하며 "실종자의 신속한 구조와 올바른 대응을 촉구하며 매일 이곳에서 촛불을 들겠다"고 밝혔다(한국일보 4.22). 온라인에서도 미리 공지한 날짜와 장소에 모이는 소규모 촛불 모임도 활발하게 기획되어, 육아·주부 커뮤니티 등에는 촛불 행사를 연다는 글이 속속 올라오고 있다고 한국일보는 소개했다. 또 수학여행이 취소되는 것은 물론, 대학가와 지자체의 축제와 공연도 잇달아 연기 또는 취소되었고, 부활절 예배와 부처님 오신날 행사도 추모의 종교집회로 거행되었다.

노랑리본 달기도 전국적인 시민참여로 확대되었다. 4월 23일부터 청계천 양 옆은 노란 리본으로 물결을 이뤘고, 노란 리본은 온라인에서도 출렁였으며, 시민들은 카카오톡, 페이스북 등 SNS 프로필 사진을 리본 그림으로 바꾸었다. "염원, 추모, 분노의 마음을 이렇게라도 표현하고 싶었다"는 시민도 있었다. 이런 시민들의 자발적인 참여에 이나영 중앙대 교수는 "단순한 개인적인 슬픔에서 그치는 게 아니라 정부에 대한 분노와 질책, 변화를 촉구하는 메시지를 표하고 있기에 큰 의미가 있다"고 평가했다(한국일보 4.28).

시민참여가 가장 활발한 것은 희생자 추모를 위한 분향소 방문이었다. 침몰사고 발생 열흘째인 4월 25일에는 전국 곳곳에 분향소가 설치되었고 여기에 시민들의 추모 행렬이 이어졌고, 시민사회단체들도 시

민분향소를 설치하고 촛불기도회를 열었으며, 뒤이어 정부 합동분향소도 설치되었다.<sup>11)</sup> 온라인 공간의 추모 열기도 뜨거웠다. 포털사이트 다음의 온라인 분향소에서는 개설 하루 만에 8만4000여명이 애도를 표했고, 네이버의 추모 공간에도 14만여명의 누리꾼이 애도 글을 남겼다. 또 정치권과 언론의 책임 있는 행동을 촉구하는 인디 음악가들도 ‘세월호를 지켜보는 작은 음악가들의 선언’이라는 이름의 공연으로 동참했다(한국일보 5.11). 친구들을 잃은 고교생들의 참여도 이어졌다. 안산 시내 24개 고교생 2천여명은 문화제로 희생자를 추모하고 기성세대를 비판하는 카드섹션과 자유발언 등을 진행했고, 안산 고교 회장단연합 학생 2백여 명은 정부합동분향소가 차려진 화랑유원지에서 안산 문화광장까지 2km 구간을 침묵 행진했다(KBS 5.9).

### (3) 진상규명 촉구 집회와 시위

세월호 침몰 참사 3주가 지나면서 추모 분위기는 정부에 대한 분노와 저항으로 발전하였다. 참교육을 위한 전국 학부모회와 인터넷 카페 ‘엄마의 노란 손수건’ 회원 등 200여명은 5월 8일 광화문광장에서 진상규명을 위한 특별검사제 실시를 촉구했고, 또 서울 정부종합청사 앞에서 시민 1,107명이 제안한 ‘5·8 청와대 만민공동회’는 “시민들이 매단 노란 리본의 글귀를 보면 많은 사람들이 이 참사의 실제 책임자인 정부기관이나 대통령의 해결 노력이 부족한 것에 분노하고 있다”고 비판했다(한국일보 5.8).

스승의 날에는 전국의 교수와 교사들이 정부의 무능을 비판하는 성명을 발표했다.<sup>12)</sup> 또 교사 1만5천명은 “국민의 생명을 지킬 의지도 능

11) 정부 합동분향소는 4월 28일에 처음 설치되었고, 30일까지 안산 임시·정부 합동분향소를 찾은 조문객은 모두 22만6263명에 이르렀고, 뒤늦은 정부 지침으로 28일 이후 안산을 제외한 전국에 17개 광역자치단체와 60개 기초자치단체 등 77개의 합동분향소가 차려졌다(한겨레신문 5.2).

력도 없는 대통령은 더는 존재할 이유가 없다”며, 대통령의 세월호 사고 대처를 강하게 비판하는 선언문을 내놨다(한겨레신문 5.16). 이후 전국 대학 교수들의 성명발표는 지속적으로 이어졌다(헤럴드경제 5.23).<sup>13)</sup> 한편 미국의 뉴욕타임스와 워싱턴포스트에 세월호 관련 정부 비판 광고도 실렸다. KBS는 ‘진실은 가라앉지 않는다’는 제목의 뉴욕타임스 8월 17일자 13면 전면 광고는 세월호 참사 희생자 유가족들의 단식 투쟁과 정부의 대응 등을 전하면서 비슷한 사고가 다시 발생하는 것을 막기 위한 대책을 촉구했다며, 수사권을 가진 독립위원회를 설치하도록 하는 세월호 특별법이 제정돼야 한다는 내용도 소개하고, 5월에도 뉴욕타임스와 워싱턴포스트에는 세월호 참사와 관련한 정부 비판 광고가 실렸다고 보도했다(KBS 8.19).

시민사회단체들의 활동은 사고발생 한 달 가량 지난 후에 본격화되었다. 그간 추모행사에 집중하다, 정부의 무능과 무책임에 대한 비판에 나서기 위해 단체들의 연대활동 조직(세월호 국민대책회의)을 갖춘 다음에 본격적인 활동에 들어갔다. 국민대책회의는 참여연대와 천주교인권위 등 전국 618개 시민단체가 모여 시민사회 차원에서 세월호 참사의 원인을 규명하고 대책 등을 논의하는 기구로, 실종자 수색 구조 촉구 및 진도 팽목항에서 방문자 안내, 세월호 참사 진상조사 및 이를 위한 특별법 제정, 1천만명 서명운동 등을 추진하는 활동에 들어갔다(KBS 5.22). 국민대책회의는 거의 매주 주말 집회를 개최하며 정부의 진상규명과 특별법 도입을 촉구하였다. 5월 셋째주부터 집회가

12) 연세대 교수 131명은 “침몰하는 세월호에서 우리가 목격한 것은 국가라는 제도의 침몰과 책임 의식이라는 윤리와 양심의 침몰이었다.”는 성명을 냈고, 외국에서 활동하는 한국인 및 외국인 학자 1074명도 정부의 책임을 묻고 공익을 위한 규제 강화를 요구하는 성명을 냈다(한겨레신문 5.15).

13) 5월 23일 대구대 교수 45명, 전남대 교수협의회, 강원대 교수들의 성명발표가 있었고, 경희대 고려대 서강대 성공회대, 성균관대 학생들도 세월호 참사의 철저한 진상 규명과 책임자 처벌을 요구하는 시국선언을 발표했다.

열리면서 6월 첫주에는 대규모 촛불집회가 4차 촛불행동으로 개최되었다(KBS, 6.7).

국민대책회의 활동 이전에 유가족 대책위원회가 먼저 조직되어, 정부에 진상규명 요구에 앞장섰다. 안산 단원고 학생 사망자 110여명의 유족들이 4월 29일 ‘세월호 사고 유가족 대책위원회’를 꾸려, 정부에 진상 규명 등을 요구하며, “정부의 태만하고 기만적인 구조체계로 아이들의 생명을 구할 수 있었음에도 구하지 못했다.”고 비판했다(한겨레신문 4.30). 또 세월호 사고 희생자·실종자·생존자 가족대책위원회는 “주말인 내일 유족 백여명이 전국 각지에서 서명운동을 벌인다”며, “서울 12곳과 인천, 대전, 울산, 광주, 대구, 제주 등 14곳에서 대국민 서명운동을 펼칠 것”이라고 KBS(5.30)는 소개했다.

세월호 참사 집회와 관련해 경찰이 과잉대응을 했다는 자료가 공개되기도 했다. 경찰은 지난 5월 17일부터 8월 30일 사이 열린 6차례의 세월호 관련 집회에 연인원 기준 6만3천140명의 경력을 투입해, 해당 집회에 참가한 시민의 수(3만6천200여명)에 비하면 경찰관 2명이 집회 참가자 1명씩을 담당하는 것으로 추산되었다(연합뉴스 2015.2.17.). 집회 및 시위에 투입되는 경찰의 수는 2011년과 2012년에는 167만여명 수준이었으나 2013년에는 207만여명, 2014년에는 1~7월 사이에만 벌써 147만여명으로 급증했다.

시민사회단체들은 집회의 자유 보장을 요구하며 지속적인 집회와 시위를 이어갔다. 6월에는 황석영, 신경림, 도정일, 은희경, 공지영 등 문인 754명이 정부의 세월호 참사 대응 방식을 비판하면서 집회의 자유를 보장하라는 시국선언을 발표했다(한국일보 6.2). 추모 촛불행진에 대한 경찰의 과잉대응 논란은 참사 일주일 후부터 시작되었다. 세종로 네거리에서 ‘세월호 무사생환 염원 시민촛불’ 행사를 열어 온 전국여성연대와 서울진보연대 등은 4월 23일부터 매일 밤 종로를 거쳐 인사

동까지 인도를 따라 촛불 행진을 하겠다고 21일 경찰에 신고했지만 종로경찰서는 이날 ‘행진 금지통보’를 내렸고, 이에 해당 단체들은 법원에 경찰의 금지 조치를 풀어달라는 가처분 신청을 냈고(한겨레신문 4.24), 28일 서울행정법원은 “다음달 1일까지 경찰의 집회 금지 처분 효력을 정지한다”고 결정했다(한겨레신문 4.29).

#### (4) 특별법 제정 집회와 시위

‘세월호 특별법 제정’ 요구는 국민대책회의가 조직되면서부터 본격적인 서명운동으로 확대되어, 6월 7일 100만명이 넘는 참여로 확대되었다. 7월 9일 국민대책회의는 유가족들과 공동으로 특별법 입법 청원을 제출했다.<sup>14)</sup> 특별법 제정을 촉구하는 시민참여는 7월에 전국적으로 확대되어, 세월호 참사 100일째인 7월 24일 전국적으로 특별법 제정을 촉구하는 행사가 진행되었다(한겨레신문 7.25). 광복절에는 기소권과 수사권이 보장된 세월호 특별법 제정을 요구하는 대규모 집회가 열렸는데(SBS TV 8.15), 8월 임시국회에서는 세월호 특별법을 놓고 여야의 대치는 계속되고 있었다(MBC TV 8.23). 여야 합의가 결렬되자 야당의원 100여명은 8월 26일 국회 본청 앞 계단에서 열린 특별법 제정을 위한 결의대회를 가졌고(한국일보 8.26), 30일에는 시민사회단체와 연대 집회를 가졌다(KBS TV 8.30).

세월호 희생자 유가족들은 진실규명을 위한 특별법 제정을 촉구하는 단식에 돌입했다. 7월 14일부터 유가족들은 광화문광장과 청와대 인근 청운동에서 단식을 이어가며 국민대책회의와 시민사회단체의 동참과 시민들의 단식 참여로 발전하였다.<sup>15)</sup> 유가족들의 특별법 제정 운

14) “진실규명과 관련해서 국회와 피해자 단체가 추천하는 16명의 전문가들로 구성된 4·16 참사 특별위원회가 독립된 국가위원회로서 강력한 권한을 가지고 4·16 참사의 직·간접적, 구조적인 원인을 규명하고 책임소재”를 밝히는 내용이 포함되었다.(세월호 국민대책회의, <http://sewolho416.org/1113>).

동은 추석연휴기간에도 지속되었는데, 9월 20일에는 "유가족 뜻 반영한 세월호 특별법을" 촉구하는 전국 촛불문화제가 열려, "수사권과 기소권이 보장된 특별법을 제정하라"는 시민들의 함성이 울렸고(SBS 9.20), 9월말에 세월호 특별법 협상이 타결되었다. 세월호 특별법 제정 협상이 마무리되었지만, 유가족들과 국민대책회의의 진실규명 요구는 지속되었다. 국민대책회의는 특별법 협상 타결 이후의 활동으로 전국 대학 및 지역을 직접 찾아가 세월호 참사 국민간담회를 열기로 했다(한겨레신문 10.3). 또 유가족들은 대통령 면담을 요구하며 76일간 청운·효자동 주민센터 앞에서 농성을 벌여오다 11월 5일 철수하면서, "대통령에 대한 기대를 접는 것"이라며, "이 자리를 떠나 안산과 광화문광장, 전국으로 국민들을 만나러 간다"고 밝혔다(한국일보 11.5). 2015년 새해가 밝았지만 희생자 가족들은 '온전한 선체 인양으로 침몰 사고의 진상을 규명하라'며 또다시 거리행진에 나섰다.<sup>15)</sup>

### 3. 세월호 참사 관련 시민참여와 자원봉사 : 특성과 이론적 배경

앞의 언론보도 분석을 통해 정부에 대한 신뢰의 붕괴와 시민참여의 활성화에 기초적인 이해를 갖춘 다음, 이제 전국 설문자료를 활용해보다 면밀한 시민참여분석을 정리해볼 수 있다. 누가 어떤 시민참여

<sup>15)</sup> 유가족들이 8일째 대통령 면담을 요구하며 농성하는 청운효자동주민센터 앞에는 이들이 위로하고 지지하는 방문이 이어졌고, 8월12일 종교·문화예술·정당 관계자 등 240여명으로 출범한 '국민단식농성단'에는 매일 150~200명이 참여했다(한겨레신문 8.30).

<sup>16)</sup> 2014년 7~8월에도 세월호 진상 규명과 특별법 제정을 요구하며 38일 동안 경기도 안산 단원고에서 진도 팽목항을 거쳐 프란치스코 교황이 미사를 집전한 대전까지 800km를 걸었는데, 이번에는 1월 26일부터 20일간 안산 정부합동분향소에서 팽목항까지 450km를 걸었다(한겨레신문 2015.1.27.).

활동에 참여했고, 참여의 배경은 무엇인지에 분석의 초점을 맞춰본다. 설문자료는 2014년 8월말부터 10월초까지 6주간 진행된 전국 설문조사(조사기관 한국갤럽) 결과 파일로, 이 시기는 세월호 특별법 제정 관련 시민참여가 이어지면서 국회에서 여야의 협상 그리고 유가족대표들과의 합의가 이뤄진 상황이다.

### 1) 세월호 참사 관련 시민참여의 특성

세월호 참사 관련 시민참여 연구를 뒷받침해주는 이론적 배경은 다양하다. 일반적인 시민참여 이론들은 다양하지만, 세월호 참사 관련 시민참여가 일반 시민참여와는 다른 두드러진 특징들을 우선 분석한다면, 이와 관련된 몇가지 이론들을 차례로 정리해볼 수 있다.

먼저 세월호 참사 시민참여는 다음 몇 가지 근거에서 다른 일반적인 시민참여와는 전혀 다른 성격의 시민참여라고 분석해볼 수 있다. 첫째는 선박 침몰이라는 재난 사고로 발생한 참사였지만 자원봉사와 기부 등의 이타적, 공익적 서비스 활동뿐 아니라 사고원인 등의 진상 규명과 특별법 제정을 촉구하는 활동이 더 활성화되었던 주창활동의 참여였다. 2007년말 태안반도 기름유출 사고, 태풍이나 홍수해 등의 재난사고 때는 일반적으로 자원봉사와 기부 등의 서비스 활동이 많았고, 주창활동이 거의 없었던 것과는 크게 대조적이다. 재난이 발생하면 자원봉사와 기부 등의 시민참여가 활성화되면서 이를 계기로 자원봉사활동 관련 법과 제도를 마련되고 정부 정책이 추진되는게 글로벌 동향이다(UNV 2010; 주성수 2013).

둘째는 참사에 대처하는 정부의 대응이 무능과 무책임으로 표출되면서 이에 문제를 제기하고 정부를 비판하며 대안을 요청하는 시민저항의 참여였다. 재난 사고에는 정부 비판보다는 정부를 중심으로 재난

극복의 힘이 모아지며 정부 신뢰가 오히려 높아지는 것이 일반적이지만 세월호 참사의 경우는 이런 재난사고와는 전혀 다른 시민참여를 목격할 수 있었다. 2008년 광우병 촛불집회 때처럼 정부 정책에 대한 비판에 나서는 ‘비판적인 시민’의 참여가 세월호 참사 관련 시민참여에서도 특징적으로 전개되었다. 2008년 5월 미국산 쇠고기 수입재개 협상 내용에 반대하는 학생과 시민들의 촛불행사는 5월 2일 첫 집회 때 구성원의 60% 이상은 여고생들이었고, 이후 수개월간 집회가 계속 되면서 교육 문제, 대운하 반대, 정권퇴진 등 점차 정치적으로 확대되며, ‘비판적인 시민’의 저항운동이 되었다.<sup>17)</sup>

셋째는 신상규명과 특별법 제정 등의 정부 정책의 추진을 촉구하며 시민들이 자원봉사와 기부뿐 아니라 집회와 시위, 서명, 농성 등에 자발적으로 참여하는 직접행동의 참여였다. 시민의 직접행동 참여는 2008년 광우병 촛불집회 이후로 성, 연령, 직업 등 구분없이 다양한 계층들이 광범위하게 직접행동에 나서는 새로운 시민참여 유형(민주주의 2.0 등)으로 부각되었다. 세월호 참사와 관련해서는 20대 참여가 많았던 반면 60세 이상의 고령층 참여가 적었고, 특히 저학력자와 저소득자의 참여가 크게 저조했다(표3 참조). 직업별로는 직장인과 자영업자, 학생과 전업주부 등의 참여가 고르게 나타났고, 참여자의 단체 소속도 다양하다.

넷째는 시민사회단체가 주도하는 시민참여보다는 유가족 대표들이 단체를 조직하고 주도해 시민사회와 공조하며 여야 등 특정 정치세력이나 이념에 치우치지 않는 주창활동이었다. 시민사회단체들은 사고

---

17) 참여자 중에는 자녀를 동반한 가족 단위의 참가도 많았고, 음악가와 연예인 등이 참가해 ‘문화제’이기도 했으나 집회가 끝난 뒤 거리행진을 하며 청와대로 향하는 과정에서 경찰들과 폭력적으로 충돌하기도 하였다. 시위 등 직접행동 참여자의 자발적이고 개방적인 특성에 대해 “민주주의 2.0”의 등장이라 부르기도 했다(“2008년 대한민국 촛불 시위”, 위키백과).

발생 후 몇주간은 희생자 추모에 집중하다 이후 세월호 참사 국민대책회의를 조직해 본격적으로 활동했지만, 유가족 대표들이 주도적인 역할을 하도록 지원하는 역할을 분담하였다. 단원고학생 사망자 110여명의 유가족들은 4월 29일 ‘세월호 사고 유가족 대책위원회’를 꾸려 대표를 선정하고 서명운동, 특별법제정 단식농성, 순례 등의 집단행동을 주도적으로 이끌었다.

## 2) 이론적 배경과 선행연구

### (1) 비판적 시민의 참여와 정부 신뢰의 위기

세월호 참사 관련 시민참여의 이론적 배경은 먼저 ‘비판적 시민’(critical citizen)의 성장에 초점을 맞춰볼 수 있다. ‘비판적 시민’이란 일반적으로 사회문제나 정부정책에 비판적 의견을 표출하거나 행동에 나서는 능동적인 시민을 일컫는다(Norris 1999). ‘비판적 시민’은 더 이상 ‘무력한’ 또는 ‘무관심한’ 시민이 아니라 ‘비판적’이고 ‘참여적’ 시민으로 등장한다. 정부와 정치에 대해 비판적이며, 전통적인 정치참여보다는 시민사회단체와 자원봉사활동, 서명운동과 시위 등 시민사회 활동에도 적극적으로 참여한다(주성수 2004). 비판적 태도를 가진 시민이 참여하지 않으면 비판적 시민이 될 수 없듯이, 비판적 시민은 광의적으로 참여하는 시민에 초점을 맞춰볼 필요가 있다.

실제로 시민참여는 투표 참여 등 관례적 참여뿐 아니라 2002년 효산·효순 촛불 집회와 시위부터 2008년 광우병 촛불 집회와 시위, 2014년 세월호 참사 촛불 집회와 시위까지 시민들이 적극적인 참여자로 발전하는 ‘비판적 시민’의 참여로 발전해왔다. 2012년 19대 국회의원 선거는 2008년 18대 투표율 46.1%에 비교하면 8% 상승했고, 18대 대통령선거 투표율 75.8%는 16대 70.8%, 17대 63%에 비교해 커다란 증

가을을 기록했다. 2014년 지방선거 투표율 57.2%는 1998년 52.7%, 2002년 48.9%, 2006년 51.6%, 2010년 54.5%에 비해 크게 늘었다.

서구에서도 서명, 시위, 시민단체 활동 등 비관례적 참여가 오히려 일상화된, 관례적인, 제도화된 정치과정이 되고 있다는 분석은 적지 않다(Goldstone 2003; Jordan 1998). 유럽뿐 아니라 미국에서도 정치권 밖의 ‘저항정치’(protest politics)가 중앙이나 지방의 정책 의제설정 과정에서 보편화되었고(Euchner 1996), 전통적인 이익집단 주도의 다원주의 패러다임을 ‘참여혁명’ 패러다임으로 바꾸는 발전과정으로 간주하기도 한다(Cigler & Loomis 1991, 8). 투표와 공청회 등의 전통적인 참여방식과 전혀 다른 서명, 시위, 파업 등의 새로운 참여방식은 시민들의 적극적이고 직접적인 참여로, 신사회운동을 중심으로 하는 참여민주주의의 진전은 지속되고 있다(앞글, 18-9). 유럽에서는 역사상 처음 전통적인 정치문화가 ‘저항정치’에 의해 뒤흔들리며, 이런 새로운 포스트모던 요구를 점차 수용할 수밖에 없는 시대적 변화가 일어나고 있고, 최근 2008년 이후 세계적인 금융위기와 경제침체가 지속되면서 이른바 ‘99%’의 저항정치는 세계적으로 지속되고 있다.

그간 시민은 투표도 하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와 정치에서 소외된 ‘무력한’ 시민 등 다분히 부정적인 모습으로 부각되었다. 그러나 최근에 와서는 정부와 정치의 구속에서 벗어난 ‘자주적’ 시민, 정부와 정치에 거침없이 ‘비판적인’ 시민, 나아가 새로운 참여의 대안을 찾아 활동하는 ‘자발적’이며 ‘참여적’ 시민으로 변화하는 동향을 주목해볼 수 있다(Norris 1999; OECD 2000). ‘비판적’ 시민의 참여로 특징되는 참여민주주의의 과잉으로 정부불신이 증대되었다는 분석(Fiorina 1999, 405-6)도 제기된다. 참여민주주의의 강한 무기는 정책결정자들에게 대중적 지지를 확인시켜주며 압력을 행사하는 것으로, 실제로 많은 다양한 형태의 여론조사들은 참여민주주의의 전도사가 되어 정책결정자들

을 설득하며 압박하고 있다. ‘비판적인 시민’이 등장한 것은 분명 정부 실패와 정부정책의 실패로 보는 견해가 지배적이다(Norris 1999; King & Stivers 1998) 미국에서의 ‘반정부’의 주요요인에 대해 1) 정부의 불합리한 권력의 행사, 2) 정부정책과 서비스의 비효과성과 비효율성, 3) 정부와 시민 사이의 갭 확대 등이 주요요인으로 꼽히고 있다(Berman 1997: 105-6; King & Stivers 1998: 7-12).

## (2) 시민참여의 요인과 연구 가설

앞의 언론보도와 선행연구에서 살펴보았듯이 세월호 참사 관련 시민참여는 먼저 정부에 대한 불신 또는 불만에서 비롯된 것이라 가정해볼 수 있다. 나아가 세월호 참사 관련 시민참여는 자원봉사 등의 서비스 활동과 집회와 시위 등 주창활동이 복합된 참여이며, 또 집회와 시위, 농성 등 현장 참여와 온라인 참여 활동이라는 특징이 있어, 정부 불신 이외의 복합적인 요인들에 관한 선행연구의 이론적 배경을 정리해볼 필요가 있다.

세월호 참사 관련 시민참여는 누가 어떤 동기, 배경, 경로에서 이뤄졌는지를 분석하기 위해, ‘시민자원활동’(civic voluntarism) 모델을 우선 참고해볼 만하다(Verba et al. 1995). 시민자원활동 모델은 참여의 동기(motivation), 역량(capacity), 관계망(network) 요인들에 기초한다. ‘동기’ 측면에서는 참여에 관심을 갖고 있거나 참여의 중요성이나 참여에 필요한 정보를 갖고 있어야 한다고 보며, 불참자는 관심이 없거나 참여의 중요성이나 정보를 갖고 있지 않기 때문인 것으로 간주한다. 세월호 참사와 관련해서는 특히 연령에 따른 정보의 차이에서 동기유발의 차이가 있어, 고령층보다 청년층 참여가 높을 것이라 가정해볼 수 있다. 또 ‘역량’ 측면에서는 참여자는 참여에 필요한 개인적 역량(학력 또는 소득 등)을 갖추고 있는 사람으로 본다면, 비참여자는 이런 역량

이 없거나 부족한 사람으로 구분하기도 한다. 세월호 참사의 경우에도 저학력층이나 저소득층에 비해 고학력층과 고소득층의 참여가 더 높을 것이라고 가정해볼 수 있다. 나아가 ‘관계망’ 측면에서는 참여에 필요한 조건을 부여하고 기회를 제공하는 관계망의 역할이 중요하다. 누군가 또는 어떤 단체에서 참여하도록 요청하는 것이 중요해, 참여 요청을 받으면 참여할 가능성이 높아진다. 세월호 참사와 관련해서도 단체활동이 많은 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 다양한 참여활동을 했을 것으로 가정해볼 수 있다. 단체 유형에 따라, 친목이나 사교단체보다는 자선이나 복지단체, 시민사회단체 등 공익적 단체소속의 활동자의 참여가 더 많을 것으로 가정해볼 수 있다.

선행연구들은 이상의 ‘동기’와 ‘역량’과 ‘관계망’이 참여와 불참을 구분하는 주요요인이라 분석한다. 개인의 역량을 축적되는 ‘인적 자본’은 사람들로 하여금 기부나 자원봉사 활동의 자격을 갖게 해주고, 활동자를 필요로 하는 조직에게는 그 사람들에게 더 매력을 갖게끔 해준다고 볼 수 있다(Wilson and Musick 1997, 698). 더 많은 교육을 받거나 더 많은 소득을 가진 사람들이 기부나 자원봉사에 더 많이 참여하고 있는 것이 현실이다(주성수 2013, 2014). 일반적으로 자본이란 무엇이 생산되는지, 생산물과 밀접히 관련되는데, 인적 자본 이론은 사회경제적 지위가 높은 사람들이 자신들의 교육, 기술, 소득과 같은 자원들을 기부나 자원봉사에 투입해 공동체 공익에 기여하며 동시에 자신들의 욕구도 충족시키는 합리적 행위자로 간주한다(이현기 2009, 322). 선행연구들의 경험적 분석결과에서는 참여자와 불참자의 차이는 교육과 소득 수준에서 두드러진 차이가 있었으며, 종교활동도 같은 결과를 보여준다(Erlinghagen and Hank 2005, 10-11; Butrica et al. 2007, 10-11).

특히 교육에 초점을 맞춰보면, 높은 교육수준은 지적 능력뿐 아니라 다양한 사람들과의 유대, 사회조직 활동을 의미하기 때문에 중요한 인

적 자본으로 꼽힌다(McPherson and Rotolo 1996). 소득과 학력이 높은 사회경제적 지위가 자원봉사 등의 참여를 높이는 것은 높은 지위가 높은 수준의 기술과 지식 그리고 더 많은 사적 관계망을 형성하기 때문이며, 이런 네트워크들이 풍부한 사람들이 여러 조직들에서 중요한 참여자로 우선적으로 충원된다(Wilson and Musick 1997, 710).

또 ‘사회적 관계망’도 참여에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 많은 사회활동을 통해 폭넓은 사회적 관계망을 갖고 있는 사람들이 참여할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 지역사회에서 많은 사람들을 알고 교제하며 폭넓은 사회적 관계망을 갖고 있는 사람들이 참여활동에 더 활발하며, 또 참여자들은 자원봉사 등 지역사회 활동을 통해 더 많은 사람들과 교제하며 사회적 관계망을 확대하고 있다고 볼 수 있다(Smith and Gay 2005, 10). 친구나 직장, 종교단체, 사회단체 지인들과의 친교를 통한 참여가 가장 일반적인 방법으로, 사회적 관계망이 넓은 사람들이 참여 요청을 받는다고 볼 수 있다. 종교단체나 자원봉사단체 활동에 참여하는 사람들은 회원들과의 사회적 관계망을 통해 참여의 규범을 공유하며 실제로 참여자가 되는 경우가 많다(Einolf 2009, 184). 실제로 시민참여 활동은 다양한 시민사회단체를 매개로 이뤄지고 있는데, 이 조직들에 소속되어 회원으로 활동하는 개인들이 많은 활동을 한다고 볼 수 있다. 또 이 조직들이 많은 자원봉사자와 참여자들을 모집하고 홍보하는 역할을 함으로써 자원봉사 등 참여활동이 활성화된다고 볼 수 있다. 복지기관 등의 수요처뿐 아니라 시민사회단체 등 참여자를 모집해 공급하는 공급처의 역할도 중요한 영향을 미치므로, 시민참여 활동은 수요(참여자의 특성)와 공급(조직의 역할)의 균형에 의해 활성화된다고 볼 수 있다(주성수 2014).

#### 4. 세월호 참사 관련 시민참여와 자원봉사 분석

##### 1) 정부 신뢰와 시민참여 유형의 설계

전국 설문자료는 한국갤럽이 2014년 8월 26일부터 10월 5일까지 조사한 설문조사로, 이는 한국자원봉사문화가 1999년부터 3년 단위로 정기적으로 조사해온 “전국 자원봉사와 기부 실태조사” 자료이다. 조사기간은 마침 세월호 참사 관련 자원봉사와 시민참여 활동이 진행된 시기로, 연구 설계에 아래와 같은 다양한 시민참여 유형과 사회기관 신뢰를 설문 문항에 포함시켰다.

세월호 참사 관련 시민참여 유형은 앞서 언론보도 분석에서 살펴본 유형들로 1) 추도식, 분향소 방문, 2) SNS 활동, 3) 현장지원 봉사 활동, 4) 현장방문 봉사활동, 5) 집회와 시위, 순례 참여, 6) 노란 리본 달기, 7) 기부 등 일곱 가지 유형으로 구분되며, 사회기관 유형으로는 정부(대통령, 중앙정부, 지방정부, 국회, 법원, 검찰)를 비롯해서 보건 의료기관, 교육기관, 사회복지기관, 시민사회단체(NGO) 등으로 구분된다.

##### 2) 태안반도 자원봉사와 세월호 참사 자원봉사

2014년 세월호 참사 관련 자원봉사와 2008년의 태안반도 기름유출 사고 관련 자원봉사를 비교해볼 만하다. 두 사례를 조사한 한국갤럽의 전국 설문조사에는 자원봉사활동 뿐 아니라 정부비판 집회가 시위가 수개월간 지속되었고, 그런 분위기에서 설문조사가 실시되었다는 점에서 공통점을 갖고 있어 두 사례를 자원봉사에 초점을 맞춰 비교해볼 만하다.

2008년 1년간 자원봉사자 중 태안자원봉사에 참여한 비율은 19.3%

이며, 그중 태안자원봉사로 처음 자원봉사를 경험한 사람은 15.6%에 달할 정도로 자원봉사가 새로운 시민참여의 장으로 발전하는 계기가 되었다. 2008년 20세 이상 성인 가운데 3.8%가 태안반도에서 기름제거 봉사활동에 참여했고, 2014년에는 성인 3.1%가 세월호 참사 관련 자원봉사활동에 참여했다. 둘 다 여자보다 남자가 더 많이 참여했고, 연령에서는 40대와 50대가 많았으며, 고학력층과 중간소득층의 참여가 많은 공통점을 보여준다. 직업에서는 다소 차이가 있지만 직장인과 무직(은퇴자 포함)이 많은 공통점도 있다, 특히 단체소속에서는 구호단체와 시민사회단체가 많은 공통점도 있지만, 태안반도 봉사활동에는 직장과 노조와 종교단체 역할이 많았고, 세월호 참사 관련 봉사활동에는 학교관련단체와 정치단체의 참여가 많은 특징이 있다.

〈표1〉 2008년 태안반도 자원봉사와 2014년 세월호 참사 자원봉사 비교

	2008년 태안반도 자원봉사	2014년 세월호참사 자원봉사	참여활동
전체	3.8%	3.1%	26.4%
남자	4.7	3.4	27.0
여자	3.1	2.6	25.7
20대	4.9	2.8	39.2
30대	3.0	2.5	31.0
40대	3.9	5.2	29.7
50대	6.4	3.0	22.7
60세 이상	1.6	1.5	12.9
중졸	2.3	1.0	6.6
고졸	3.1	3.0	23.3
대재이상	5.4	3.7	35.2
199만원 이하	2.7	1.0	12.3
200~299만원	2.4	2.6	19.9
300~399만원	6.0	4.3	26.6
400~499만원	3.6	3.8	31.5
500만원 이상	5.5	2.4	35.9
농/임/어업	6.7	0	9.8
자영업	4.6	2.4	26.9
판매/서비스	1.9	1.6	23.5
생산직	2.1	0	24.4
사무기술직	2.0	4.8	33.2

관리직	6.3	0	28.1
전업주부	2.8	2.1	19.9
학생	3.9	1.1	40.0
무직	3.9	4.0	22.3
구호봉사단체	19.3	10.0	58.3
친목회/계모임	4.7	2.8	26.1
동창회	5.1	2.8	31.5
지역풀뿌리단체	0	5.5	32.7
학교/학부모회	4.3	6.6	39.0
직장관련단체	27.0	3.2	44.1
시민운동단체	22.1	18.2	50.0
종교적가입단체	14.5	4.7	36.2
정치조직/정당	0	6.3	56.3
재향군인회	6.1	3.4	35.0
스포츠/취미단체	0	3.0	40.2

한편 정부신뢰에 대해 분석해보면 <표2>에서 볼 수 있듯이 정부신뢰도는 2008년의 광우병 촛불집회 때가 2014년 세월호 참사 때보다 더 심각했다. 그런데 자원봉사와 정부신뢰 관계를 분석해보면 자원봉사자와 비자원봉사자, 두 집단 사이에 공공기관에 대한 신뢰도는 유의미한 차이가 있고, 자원봉사자들이 비자원봉사자들에 비해 공공기관에 비해 상대적으로 더 높은 신뢰를 하고 있다는 것이 드러난다(표2).

**<표2> 정부에 대한 신뢰도 : 2008년과 2014년 자원봉사자와 비자원봉사자 비교**

	자원봉사자		비자원봉사자	
	2008년	2014년	2008년	2014년
중앙정부	38.9%	44.8%	34.3%	39.7%
광역지자체	42.2	41.5	35.8	36.5
기초지자체	43.0		37.1	
국회	29.0	15.9	25.0	19.7
법원	39.5	48.5	34.9	45.0

자료: 이강현 외 2008; 주성수, 정희선 2014.

공공기관에 대한 신뢰가 낮은 상황에서 자원봉사자들이 비자원봉사

자들에 비해 신뢰도가 높다는 사실은 자원봉사활동은 신뢰와 유대 등의 사회자본 축적에 중요하고(주성수 2013), 자원봉사와 공공기관에 대한 신뢰의 인과관계의 방향은 말하기 어렵지만, 자원봉사활동에 참여할수록 긍정적이고 개인적인 차원에서나 조직의 차원에서도 신뢰의 수준이 높아질 수 있는 가능성이 있을 것으로 추정된다(이강현 외 2008, 137).

### 3) 세월호 참사 관련 시민참여 유형별 특성

세월호 참사 희생자들을 위한 다양한 시민참여활동에는 현장지원 봉사활동 등 일곱 가지로 구분해 조사한 결과, 하나 이상의 활동에 참여한 시민이 26.4%에 이른다. 20세 이상 성인 인구 1,090만 명이 참여한 것으로 추산된다.<sup>18)</sup> 또 시민참여 활동 중 추도식, 분향소 방문이 13.8%로 가장 많았고, 현장지원 봉사활동, 현장방문 봉사활동은 각기 2.2%와 0.9%로, 20세 이상 성인 인구 중 128만 명이 세월호 참사 관련 봉사활동에 참여한 것으로 추산된다.<sup>19)</sup>

시민참여 유형별 주요 특성을 살펴보면, 여성보다 남성이, 청년층이 장년층보다 더 많이 참여했고, 저학력층과 저소득층보다는 고학력층과 고소득층의 참여가 많아, 시민자원활동 모델에서 살펴보았던 ‘동기’와 ‘역량’ 측면에서 연령과 학력과 소득이 참여의 주요요인들이라는 가설이 뒷받침되고 있다. 또 ‘관계망’ 차원에서는 단체활동이 많은 사람들이 그렇지 않은 사람들보다 더 많이 참여한다는 가설을 지지해준다. 또 자원봉사자가 비자원봉사자보다, 기부자가 비기부자보다 훨씬 더 많이 참여할 것이라는 가설도 확인된다.

<sup>18)</sup> 2014년도 20세 이상 인구수 추계(41,303,341명) x 0.264 = 10,904,082).

<sup>19)</sup> 2014년도 20세 이상 인구수 추계(41,303,341명) x 0.031 = 1,280,408).

또 단체소속 유형 중에서는 친목이나 사교단체 소속보다는 자선복지단체, 시민사회단체, 학교모임 등의 공익적 단체소속 활동자가 더 많이 참여할 것이라는 가설도 지지받고 있지만, 직장과 노조와 인터넷 카페 활동자의 참여가 매우 높은 참여도를 보여주는 것은 의외의 결과이다. 재난 발생시 기업들은 직장인들의 사회공헌 활동으로 기여하는 것이 일반적인 추세이며, 네티즌들의 인터넷과 SNS 활동은 2008년 광우병 촛불집회 이후로 활성화된 특징으로, 이번 세월호 참사 관련 시민참여에서도 활발한 활동을 보였다.

〈표3〉 세월호 참사 관련 시민참여 유형별 주요 특성 :

	추도사/분향소/분문	SNS/온라인 활동	기부(현금, 현물)	집회, 시위, 보도 순례	현장방문 지원 봉사 활동	현장방문 봉사활동	노란 리본 달기	하나 이상 참여 활동
전체	13.9%	8.0%	2.7%	2.5%	2.2%	0.9%	1.0%	26.4%
남자	13.4	8.3	3.1	2.7	2.5	0.9	1.2	27.0
여자	14.2	7.8	2.4	2.2	1.8	0.8	0.8	25.7
남20대	12.6	21.4	1.6	3.9	1.6	1.6	0.8	36.2
남30대	14.2	10.4	5.0	4.6	2.0	1.3	1.9	30.9
남40대	18.8	8.3	3.8	4.4	4.8	0	1.2	33.3
남50대	11.0	3.2	3.9	0.7	3.9	0.6	0.7	21.9
남60세+	9.5	0	0.7	0	0	1.4	1.4	12.9
여20대	20.7	21.7	2.6	6.0	2.6	0	0.9	42.4
여30대	15.6	10.5	2.0	1.3	0.9	0.7	0.7	31.1
여40대	14.3	5.4	3.1	3.7	4.4	1.2	1.2	25.9
여50대	14.8	4.7	4.0	0	0	1.3	1.3	23.5
여60세+	8.6	1.6	0.5	1.1	1.1	0.5	0	12.9
중졸	2.5	1.0	1.5	0	0.5	0.5	0.5	6.6
고졸	12.7	5.7	2.1	1.8	1.9	1.1	1.3	23.3
대졸	18.2	12.3	3.7	3.9	2.9	0.8	0.9	35.2
전문관리직	29.3	0	0	0	0	0	0	28.1
반 전문	25.7	5.7	0	2.9	8.6	0	0	40.0
기술	17.5	9.3	3.4	4.3	3.6	1.2	0.5	33.2
사무직	13.9	6.1	5.8	3.1	3.1	0.8	1.6	26.9
자영업	14.2	18.6	1.8	1.9	0.9	0.9	0	31.9
판매직	6.7	3.3	0	1.3	1.3	1.3	1.3	15.2
서비스	14.1	2.9	7.4	3.4	0	0	2.9	24.4

생산직	7.2	2.6	0	0	0	0	0	9.8
농어민	12.3	5.2	1.2	0.6	1.2	0.9	0.6	19.9
진업주부	16.3	23.7	3.1	3.3	1.1	0	2.2	40.0
학생미취업	6.1	6.1	0	4.0	2.0	2.0	0.2	22.3
199만원-	5.2	3.7	1.3	2.4	1.0	0	0	12.3
2-299만원	7.2	7.8	2.3	3.5	1.5	1.1	0.8	19.9
3-399만원	12.3	9.0	2.4	1.1	3.5	0.8	1.9	26.6
4-499만원	16.7	7.9	4.9	3.3	2.7	1.1	1.1	31.5
500만원+	24.5	10.3	1.9	2.3	1.4	1.0	0.6	35.9
자원봉사자	30.3	9.7	8.0	3.7	5.3	2.7	0.9	50.4
비자원봉사자	9.0	7.6	1.2	2.1	1.2	0.3	1.0	19.4
기부자	20.2	9.6	6.2	3.9	2.9	0.8	1.5	36.8
비기부자	9.4	7.0	0.2	1.5	1.6	0.9	0.7	19.2
단체활동자	14.8	8.2	3.0	2.7	2.4	1.0	1.0	27.8
비활동자	4.3	6.4	0	0	0	0	0	12.0
구호단체	28.3	15.0	15.0	5.0	6.7	3.3	1.7	58.3
친목단체	13.6	7.3	3.1	2.7	2.0	0.8	1.2	26.1
동문향우회	16.6	10.7	2.9	2.5	2.1	0.7	1.3	31.5
재향인회	16.7	13.3	5.0	1.7	1.7	1.7	1.7	35.0
학교모임	19.9	11.0	8.1	4.4	4.4	2.2	0.7	39.0
직장노조(시민)	28.6	9.4	4.2	4.7	2.3	0.9	1.4	44.1
사회단체	22.7	22.7	9.1	13.6	13.6	4.5	-	50.0
종교단체	22.0	8.6	6.0	2.7	2.7	2.0	0.0	36.2
정치단체	37.5	18.8	2.5	6.3	6.3	-	-	56.3
문화레저	23.1	10.1	4.7	3.6	3.0	-	1.2	40.2
지역단체	18.2	12.7	3.6	9.1	5.5	-	0	32.7
인터넷(예)	23.4	22.2	3.5	8.8	5.3	-	0.6	48.5

#### 4) 단체소속 유형별 시민참여 회귀분석

세월참사 관련 시민참여활동은 단체소속별로 두드러진 차이가 있다는 것을 <표4>에서 확인 할 수 있다. 먼저 단체소속별로 참여 여부의 차이가 있는지를 확인하기 위해 <모델 1>을 보면 차이가 두드러지게 나타난 것을 확인할 수 있다. 구호단체, 직장과 노조, 종교단체, 그리고 인터넷카페모임 등이 일차적으로 0.01 수준에서 유의미한 요인들이고, 이어서 동문과 향우회, 학교모임, 예술스포츠단체들도 0.05 수준에서 유의미한 요인들로 확인된다. 시민사회단체나 정치단체 등 주창

활동이 강한 단체들뿐 아니라 친목단체, 재향군인회, 지역단체 등은 유의미한 차이를 보여주지 않는다.

**<표4> 세월호 참사 관련 참여활동 로짓분석 결과 : 소속단체별 분석**

	<모델 1>		<모델 2>		<모델 3>	
	(b)	SE(b)	(b)	SE(b)	(b_)	SE(b)
구호단체	1.281**	.293	1.310**	.298	1.298**	.305
친목단체	.093	.137	.077	.139	.091	.145
동문/향우회	.391*	.129	.403*	.130	.271*	.133
재향군인회	.326	.303	.402	.304	.480	.308
학교모임	.560*	.202	.550*	.204	.483*	.204
직장/노조	.785**	.165	.776**	.167	.639**	.169
시민사회단체	.668	.488	.655	.488	.654	.496
종교단체	.671**	.148	.703**	.151	.717**	.154
정치단체	.955	.571	.942	.571	.961	.574
예술스포츠	.459*	.185	.468*	.187	.372*	.188
지역단체	-.108	.347	-.096	.350	-.046	.355
인터넷카페	1.052**	.178	1.011**	.179	.719**	.185
정부 신뢰			-.496**	.133	-.479**	.136
NGO신뢰			.505**	.144	.508**	.146
연령					-.296*	.135
학력					.111*	.056
소득					.159*	.063
상수	12.096**	1.812	13.018**	1.907	10.668**	2.006

N = 1,500 \*p<0.05 \*\*p<0.01

또 <모델 2>에서는 정부 신뢰와 NGO 신뢰 변수들을 추가해도 단체별 유의미한 요인들은 전혀 변함이 없다. 단체들의 유의미한 독립적인 효과가 유지되며 정부신뢰나 NGO 신뢰 효과로써 대치되지 않는다. 그런데 정부신뢰는 불신이 강하지만 NGO 신뢰는 신뢰가 강한 대조적인 차이를 보여준다. 세월호 참사 관련 시민참여자와 비참여자 사이에도 정부신뢰에 대한 유의미한 차이가 드러난다(표5). 또 시민참여 유형별로 살펴보면, 분향소 방문, 노란 리본 달기, 기부, 현장박 지원

활동 등 네 가지를 제외한 세 가지 유형에서 정부신뢰도 또한 유의미한 차이를 보여준다(표6).

<모델 3>에서는 연령, 학력, 소득 요인들을 추가해도 이들의 효과로 단체별 효과와 정부신뢰와 NGO 신뢰 효과는 대치되지 않고 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 연령, 학력, 소득수준별로 시민참여에 영향을 미친 것으로 나타났는데, 연령에서 청년층, 학력과 소득수준에서는 고학력층과 고소득층이 참여에 주도적인 역할을 하며 유의미한 차이를 보였다.

**<표5> 세월호 관련 시민참여와 정부/NGO 신뢰 비교**

	정부 불신	신뢰		NGO 불신	신뢰
세월호 관련 시민참여	17.2%	9.1%	세월호 관련 시민참여	6.6%	19.8%
불참	41.9%	31.8%	불참	25.6%	48.6%

N= 1,500 \*\* p<0.01

N= 1,500 \*\* p<0.01

**<표6> 세월호 참사 관련 시민참여 유형별 정부신뢰 차이검증**

	정부에 대한	
	<신뢰>	<불신>
SNS /온라인 활동자	31.7%	68.3%
	비활동자	41.7%
집회, 도보순례 참여자	29.7%	70.3%
	비참여자	41.2%
현장방문 봉사활동자	7.7%	92.3%
	비활동자	41.2%
7가지중 하나이상 참여자	43.1%	56.9%
	비참여자	34.7%

\*p<0.05 \*\*p<0.01

## 5. 결론적 요약

세월호 참사 관련 시민참여 활동은 현대사에서 보기 드물게 광범위

하면서 다양한 시민참여의 유형을 보여주었다. 참사에 대처하는 정부의 대응이 무능과 무책임으로 표출되면서 이에 문제를 제기하고 정부를 비판하며 대안을 요청하는 시민저항의 참여였다. 일반적으로 재난 사고에는 정부 비판보다는 정부를 중심으로 재난극복의 힘이 모아지며 정부 신뢰가 오히려 높아지지만 세월호 참사의 경우는 이런 재난 사고와는 전혀 다른 시민참여를 목격할 수 있었다. 2008년 광우병 촛불집회 때처럼 정부 정책에 대한 비판에 나서는 ‘비판적인 시민’의 참여가 세월호 참사 관련 시민참여에서도 특징적으로 전개되었다. 또 ‘비판적 시민’의 참여는 정부 비판과 단체참여 활동에서 찾아볼 수 있다는 것을 경험적 분석에서 확인할 수 있었다.

세월참사 관련 시민참여활동은 특히 단체소속별로 두드러진 유의미한 차이가 있다는 것을 분석을 통해 확인하였다. 우선 구호단체, 직장과 노조, 종교단체, 인터넷카페모임 등이 일차적으로 0.01 수준에서 유의미한 요인들이고, 이어서 동문과 향우회, 학교모임, 예술스포츠단체들도 0.05 수준에서 유의미한 요인들로 확인된다. 이에 비해 시민사회단체나 정치단체 등 주창활동이 강한 단체들뿐 아니라 친목단체, 재향군인회, 지역단체 등은 유의미한 차이를 보여주지 않는다. 나아가 정부 신뢰와 NGO 신뢰 변수들을 추가해도 단체별 유의미한 요인들은 전혀 변함이 없다. 단체들의 유의미한 독립적인 효과가 유지되며 정부 신뢰나 NGO 신뢰 효과로써 대치되지 않았으며, 또 연령, 학력, 소득 요인들을 차례로 살펴보았지만, 이들의 효과로 단체별 효과와 정부신뢰와 NGO 신뢰 효과는 대치되지 않고 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 연령별, 학력별, 소득수준별로 세월호 시민참여에 영향을 미친 것이다.

이번 연구는 4월 16일 참사 발생후 지속된 정부의 무책임한 대처에 대한 시민들의 특별법 제정 요구가 심각한 저항으로 전개되었던 시기

에 설문조사를 설계해 조사하였기 때문에 다양한 시민참여 유형과 단체소속 유형에 관한 차이검증을 확인할 수 있는 장점이 있었다. ‘비판적 시민’은 참여하는 시민으로, 다양한 단체소속의 시민들이 자발적인 참여를 통해 정부의 무능과 무책임에 대한 불신을 표출한 사례가 세월호 참사 관련 시민참여와 자원봉사 분석으로 확인할 수 있었다.

(2015년 4월 8일 접수, 5월 13일 심사완료, 5월 14일 게재확정)

참고문헌

- 이강현 외. 2008. “전국 자원봉사 및 기부 실태조사.” *볼런티어21*.
- 이현기. 2009. “생산적 노화활동으로서 노인자원봉사활동.” 『노인복지연구』, 45, 317-346.
- 주성수 외. 2012. 「자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 국가기본계획」. 안전행정부.
- 주성수. 2013. 『자원봉사 문화와 제도』. 한양대 출판부.
- 주성수. 2014. “기부와 자원봉사 참여의 불평등 분석.” 『시민사회와 NGO』, 12(2), 261-87.
- 주성수, 정희선. 2014. “전국 자원봉사와 기부 실태조사.” 행정자치부.
- Berman, E. 1997. "Dealing with Cynical Citizens." *Public Administration Review* 57(2): 105-112.
- Cigler, A. and Loomis, B. 1991. *Interest Group Politics*. 3rd edition. Washington, D.C.: CQ Press.
- Einolf, C. 2009. "Will the Baby Boomer Volunteer during Retirement?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(2), 181-199.
- Erlinghagen, M. and Hank, K. 2005. "Participation of Older Europeans in Voluntary Work." Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.
- Euchner, C. 1996. *Extraordinary Politics*. Boulder, CO: Westview Press.
- Fiorina, M. 1999. "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement." Skocpol, T. and Fiorina eds. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Goldstone, J. 2003. "Introduction: Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics." Goldstone, ed. *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordan, G. 1998. "Politics without Parties: A Growing Trend?" *Parliamentary Affairs* 51/3. 314-328.
- King, C. and Stivers, C. 1998. "Introduction: The Anti-Government Era." In King, C.

- and Stivers, C. (eds) *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks: Sage.
- Mathews, D. 1999. *Politics for People*. Urbana, IL: University of Illinois.
- McPherson, J. Miller, and Thomas Rotolo. 1996. "Diversity and Change in Voluntary Groups." *American Sociological Review*, 61, 179-202.
- Norris, P. 1999. "Introduction: The Growth of Critical Citizens." In Norris, P. (ed) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2000. *Government of the Future*. Paris.
- Smith, D. and Gay, P. 2005. "Active Aging in Active Communities: Volunteering and the Transition to Retirement." Institute for Volunteering Research, Bristol: UK.
- Verba, S., Schlozman, K., and Brady, H. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Warburton, J., Terry, D., Rosenman, L., Shapiro, M. 2001. "Differences between Older Volunteers and Nonvolunteers." *Research on Aging*, 23(5). 586-605.
- Webler, T. and Renn, O. 1995. "A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice." Renn, O., Webler, T. and Wiedemann, P. eds. *Fairness and Competence in Citizenship Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Wilson, J. and Musick, M. 1997. "Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteering." *American Sociological Review*, 62, 694-713.

## Citizen Participation and Volunteering in the Sewol Ferry Disaster

*Sung-soo Joo*

This study is aimed to analyze the factors affecting the various types of citizen participation activities in the Sewol Ferry Disaster : giving, demonstration, signing, visit public funeral, volunteering for victim families, volunteering for help, tie yellow ribbon, SNS activities. With the literature review of 'critical citizen' and civic volunteerism model of participation motivation, capabilities and networks, this study conducted an empirical analysis. Utilizing the data set of Gallup Korea's national survey conducted during the period of August 24 and October 7, the logit regression analysis confirms that different types of organization membership, government distrust are the major independent factors affecting the participation activities. Membership variables of humanitarian, religious organizations and internet cafe are found to be significant at 0.01 level, and membership variables of school alumni, school meeting, art and cultural associations at 0.05 level. And the adding those government distrust variables and socioeconomic status variables of age, education and income does not reduce the independent effects of membership variables.

<Key words> Sewol Ferry disaster, citizen participation, volunteering, government distrust