

비영리 공동체주택의 의미 및 활성화 방안*

2017.5.10 | 강세진_새사연 이사 | wisemaninspace@daum.net

경제적 약자의 주거문제는 여러 이슈(요인)들이 서로 원인과 결과로 얽혀 있는 복잡한 구조를 띠고 있을 것으로 짐작할 수 있다. 이 보고서는 주거문제의 구조적 요인들을 가설수준에서 검토하고, 그 해결방안으로써 비영리 공동체주택의 의미와 활성화 방안에 대해서 다루었다.

경제적 약자의 주거문제

경제적 약자의 주거문제는 여러 이슈(요인)들이 서로 원인과 결과로 얽혀 있는 복잡한 구조를 띠고 있을 것으로 짐작할 수 있다. 언뜻 떠오르는 것만도 경제적 약자가 감당하기 어려운 비싼 가격, 이런 주택시장에서 경제적 약자를 보호할 공공임대주택 재고의 부족, 늘 제 자리 걸음인 소득, 공공지원의 부족 등이 얽혀 있다.

이러한 주거문제의 요인들을 가설 수준에서 구조를 짜보면 <그림 1>과 같다.** 여기에서 주거문제의 근본 원인으로 주목해야 할 것은 <영리주택위주의 자본 투입>, 이에 따른 <공급주택 대형화·고급화>와 <공공주택·주거복지관련 투자축소>, <경제적 약자의 조건 악화>, <지역경제 붕괴> 등이며, 이런 원인에 따라 나타나는 사회적 난제가 <저렴·적정주택 부족>, <저소득층 주거지 노후화>, <공공재정·지역기금 기반 약화> 등이라 여겨진다. 이를 간추려서 크게 ①경제적 약자의 조건 악화, ②저렴·적정주택의 감소, ③공공재정 및 지역기금*** 기반 약화'로 구분하여 정리하여 보았다.

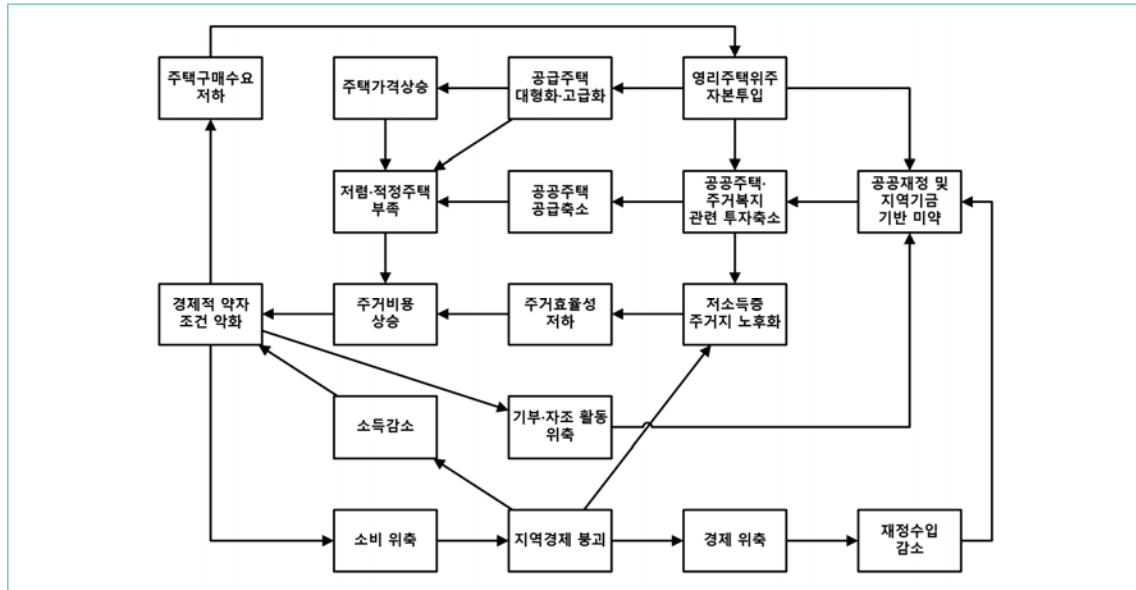
* 이 보고서는 <KAB부동산연구원>에서 발간하는 「부동산 포커스」 2017년 3월호(통권 106호)에 실린 “비영리 공동체주택의 의미 및 활성화 방안”의 내용을 발췌하여 재정리한 것이다.

** 이 글에서는 상식선에서 개연성 있는 가설을 제기하는 수준에서 그치며, 이의 검증은 후속연구의 과제로 남기고자 한다.

*** 지역기금은 ‘지자체 기금, 지역공동체의 기금 및 연대·상호부조자금’을 모두 포괄하는 개념으로 사용하였다.



그림 1. 경제적 약자의 주거문제 인과관계 구조



자료 : 강세진(2017)

경제적 약자의 조건 악화

① 빈곤의 악순환

저소득층의 경우 ‘가난이 가난을 부르는 상황’에 처하는 경우가 많은데 이는 개별 가구 차원의 문제에 국한되는 것이 아니라 골목상권 침체 등의 ‘지역경제 붕괴’에 따른 구조적인 문제일 수 있다(그림 2).

② 저소득층 주거지 노후화(빈곤지역화)

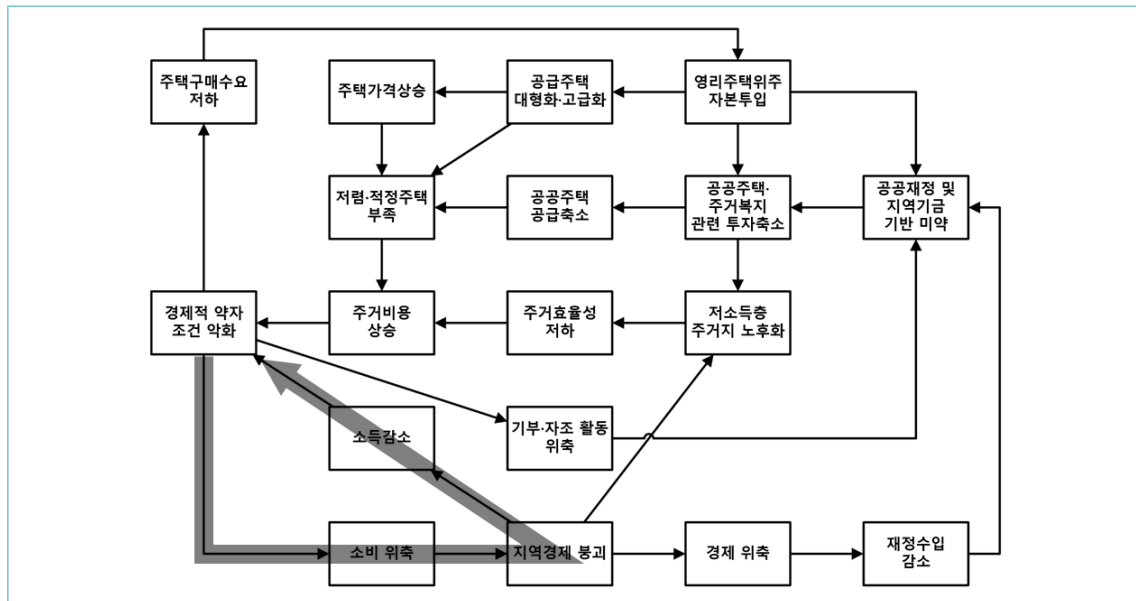
‘가난이 가난을 부르는’ 또 다른 양상은 <지역경제 붕괴>에 따른 <저소득층 주거지 노후화>이다. 경제적 침체는 직접적인 소득의 감소를 불러올 뿐만 아니라 해당 지역에 대한 투자 감소로 이어져 도시쇠퇴 현상을 야기하기 때문이다(그림 3).

③ 주거지재생 지연(빈곤지역 고착화)

저소득층 주거지 노후화는 영리위주로 작동하는 시장의 한계, 즉 시장실패로 인해 더욱 가중된다. 시장에서의 자원배분, 즉 투자는 수익이 많은 곳에 집중될 가능성이 높기 때문이다. 수익을 얻기 어려운 저소득층 주거지의 경우 시장 원리에 따른 도시재생을 기대하기 어렵다. 물론 노후주거지에서 많은 정비사업이 시행되기는 하였으나, 정비사업을 통해 오히려 저소득층의 주거지가 고소득층의 주거지로 전환되는 경우가 많다(그림 4).

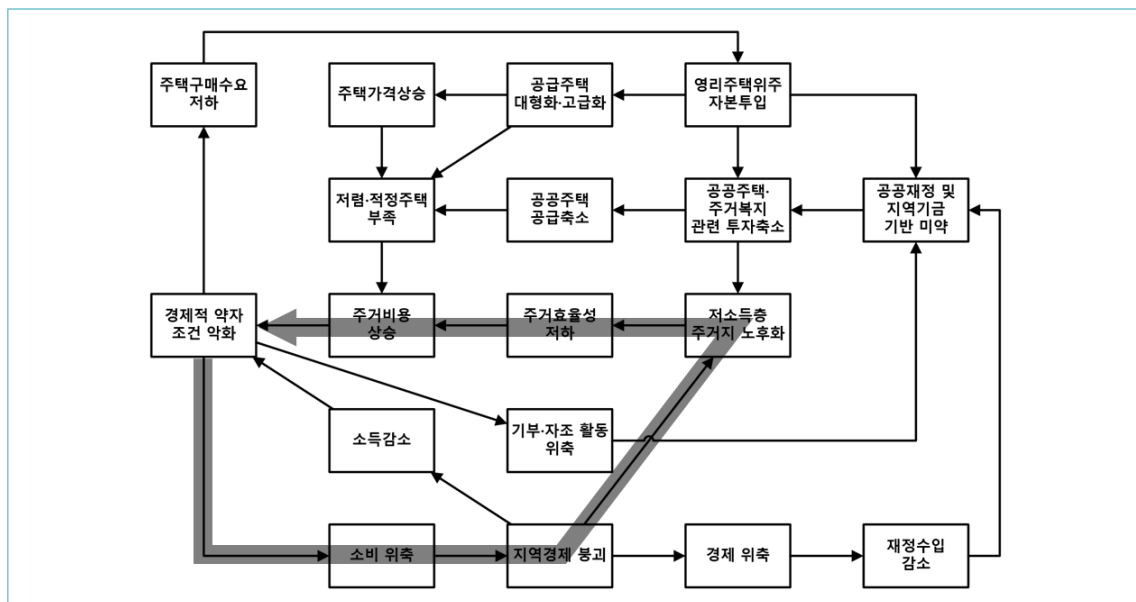


그림 2. 빈곤의 악순환



자료 : 강세진(2017)

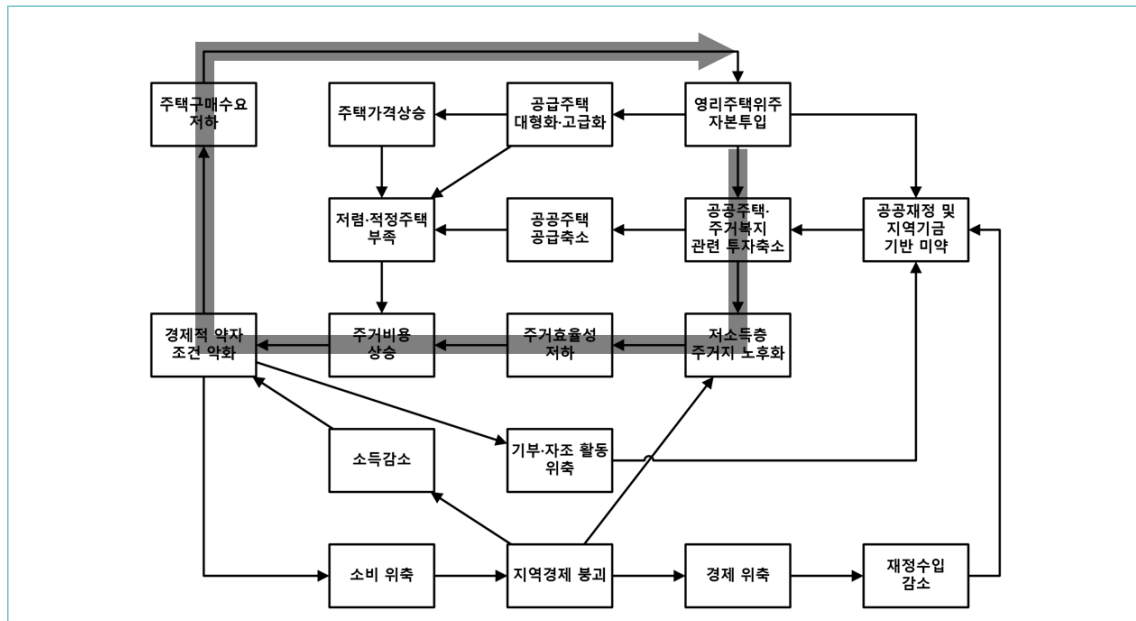
그림 3. 저소득층 주거지 노후화



자료 : 강세진(2017)



그림 4. 주거지재생 지연



자료 : 강세진(2017)

저렴 · 적정주택의 감소

① 공급주택 대형화 · 고급화

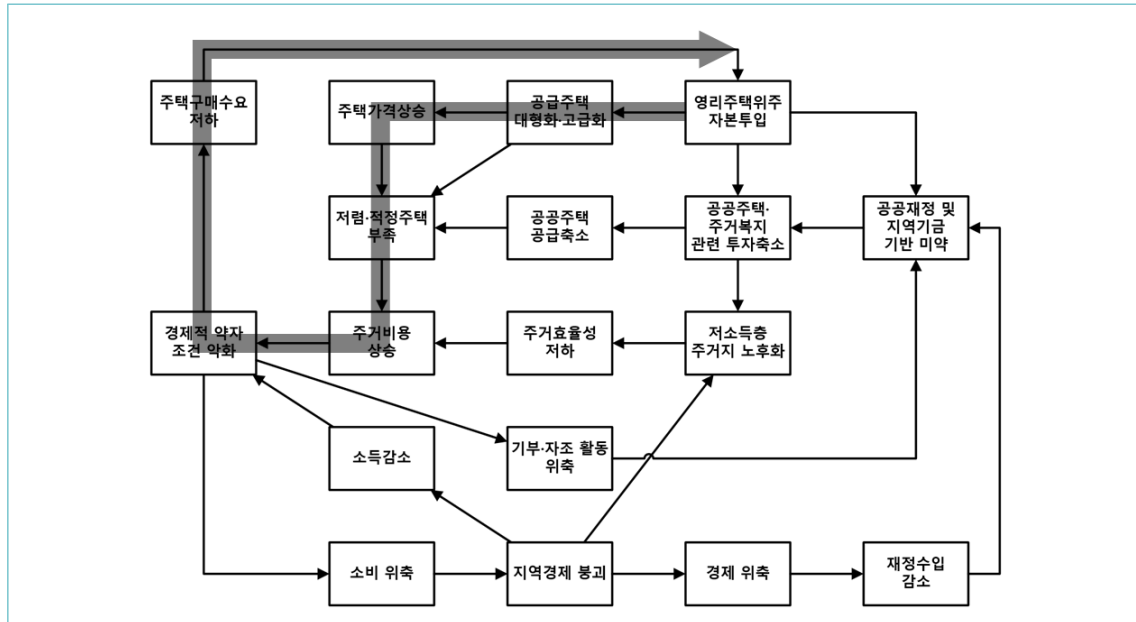
시장의 실패를 가져오는 영리주의에 따라 대형주택이나 고급주택 위주의 시장이 형성될 경우 직접적으로 저렴·적정주택의 비중이 낮아질 뿐만 아니라 전반적인 주택가격의 상승을 야기할 수 있다. 결국 저소득층의 경제적 조건이 더욱 악화될 우려가 높다(그림 5).

② 공공주택 공급축소

영리주택 위주로 시장이 조성되는 이유는 여론 및 국가정책이 경제적 효율성을 추구하기 때문이다. 경제적 효율성에 대한 요구가 커지면 적자재정에 대한 비판이 고조되면서 <공공주택·주거복지 관련 투자축소>가 병행되는 경우가 많다. ‘공기업선진화’라는 명분으로 LH공사 등의 공공임대주택 공급역할을 축소하고 이윤추구가 본질인 민간자본을 바탕으로 공공임대주택을 공급하겠다고거나(공공임대리츠), 영리를 추구하는 민간임대주택에 지원을 확대하겠다고(뉴스테이)는 정책이 이런 맥락에서 제기되었다(강세진, 2014; 권순형, 2017a; 2017b; 2017c; 2017d). 상식적으로, 공익을 달성하기 위해 비영리로 운영되는 공기업에서 공공주택의 공급을 포기하고, 민간기업 위주로 정책을 추진하면 저렴·적정주택의 비중이 줄어들 수밖에 없다(그림 6).

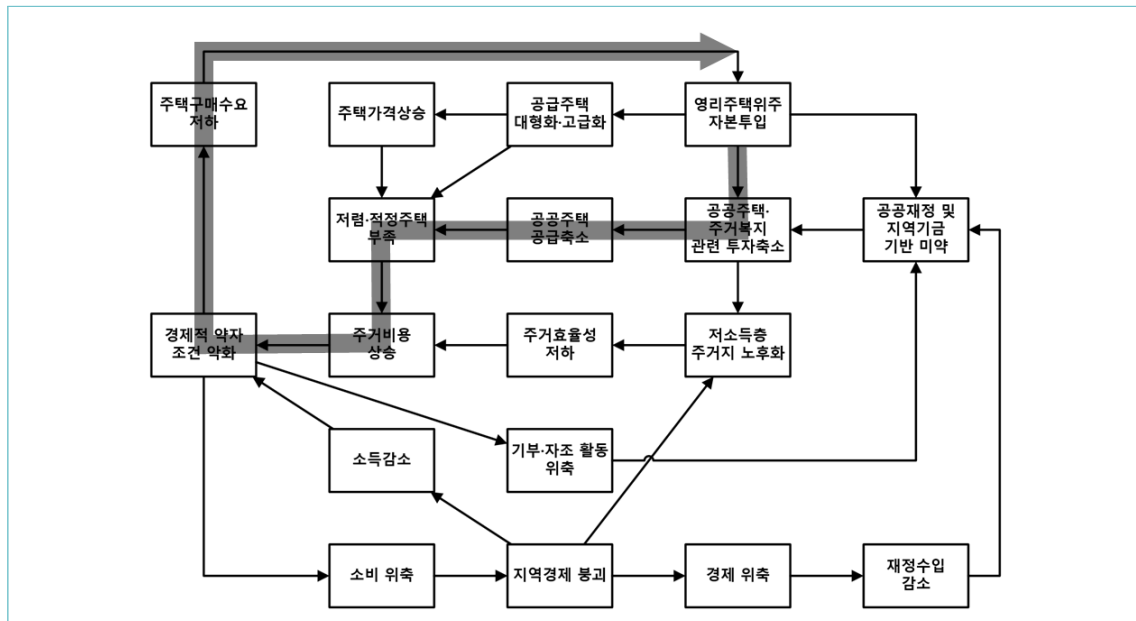


그림 5. 공급주택 대형화·고급화



자료 : 강세진(2017)

그림 6. 공공주택 공급축소



자료 : 강세진(2017)



공공재정 및 지역기금 기반 약화

① 저소득층 주거관련 재정 축소

앞서 언급한 문제들을 해결하기 위해서는 공공주택을 늘리거나 저소득층에 대한 경제적 분배에 효과적인 정책이 수반되어야 한다. 하지만 공공재원은 ‘항상 부족하며’ 공공주택에 대한 투자 우선순위는 그리 높지 않다. 이로 인해 <저소득층 주거관련 공공재정의 기반은 매우 취약>하며 <경제적 약자의 조건 악화>, <지역경제 붕괴>, <재정수입 감소>, <공공재정 기반 약화>라는 악순환이 발생한다.

② 저소득층 주거지재생관련 재정 축소

1990년부터 2000년대 중반까지 화려한 불꽃을 피웠던 주택재개발사업은 도시계획사업(공익사업)이라는 명분을 띠고 추진되었지만 주로 합동개발이라는 이윤극대화를 위한 사업구조를 지니고 있었다(강세진, 2007). 그리고 그 이윤의 대부분은 저소득층의 주거지를 좀 더 소득이 많은(그래서 아파트를 구매할 수 있는) 계층의 주거지로 전환하는 과정에서 발생하였다. 이에 따라 표출된 대표적인 문제가 세입자의 주거불안정이었다.

주거권을 보호하려는 공공의 의지가 강하였다면 적절한 공공재정을 투입하여 경제적 약자들의 주거권을 적극적으로 보호할 수 있었겠지만, 정비구역에서 공공임대주택을 의무적으로 확보하기 시작한 것은 2000년대 중반 이후부터이다(서울특별시, 2004). 이런 최소한의 안정장치도 사업성 보장을 명분으로 지키지 않으려는 것이 현실이다.

주거지재생에 대한 재정투입을 기대하기 어려운 상황에서는 저소득층 주거지에 대한 재생이 지연되거나 고소득층의 주거지로 전환될 수밖에 없으며 이에 따라 <경제적 약자 조건 악화>, <지역경제 붕괴>, <재정수입 감소>, <공공재정 기반 약화>라는 악순환이 나타난다.

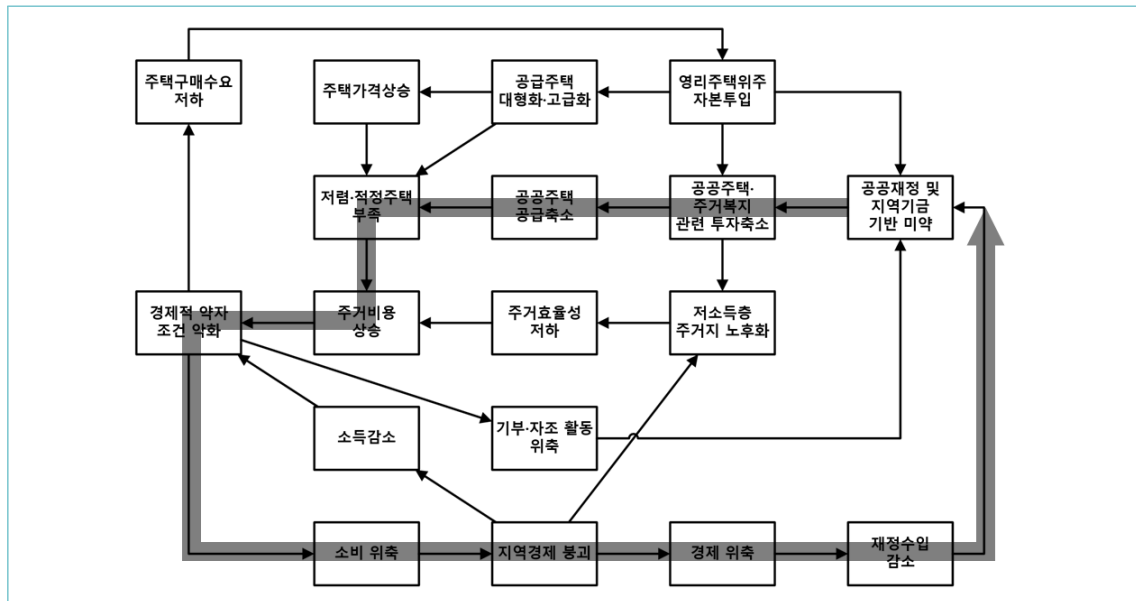
③ 주거관련 자조역량 약화

‘자조주택’은 경제적 약자의 주거문제를 주민 스스로 해결하게 하자는 개념이다. 넓게 해석하면 주택협동조합도 자조주택의 한 유형이다. 과거에 도시정비의 일환으로 추진된 ‘자력개발’ 방식의 주택재개발사업, ‘현지개발’ 방식의 주거환경개선사업 등이 자조주택 개념에 따른 것이었다고 볼 수 있으나 영리적인 정비방식에 밀려 큰 효과를 보지 못했다. 주민의 경제적 상황이 어려울수록 더 많은 재정 투입이 요구된다는 점도 국내에서 자조주택이 효과를 보지 못한 주요 원인이다. 한편으로는 자조주택을 위한 재원을 전적으로 공공에서 지원한다면 공공주택을 직접 공급하는 것과 동일한 재원을 들여서 개인소유의 주택을 마련하는 것이니 정책적 당위성도 확보하기 어렵다.

따라서 자조주택을 위한 재원은 주민, 지원단체(사회적경제주체, 지역기금 등), 공공이 분담하는 것이 일반적이다(강미나, 2016). 문제는 경제적 약자의 경우 자조주택을 위한 직접적인 투자역력이 없다는 것이다. 지원단체의 사업비 및 지역기금의 조성에도 주민들이 기부나 봉사활동을 통해 일정부분 기여해야 한다. 따라서 경제적 약자의 조건이 개선되지 않으면 자조주택 관련 정책이나 사회운동은 효과를 보기 어렵다는 한계가 있다.

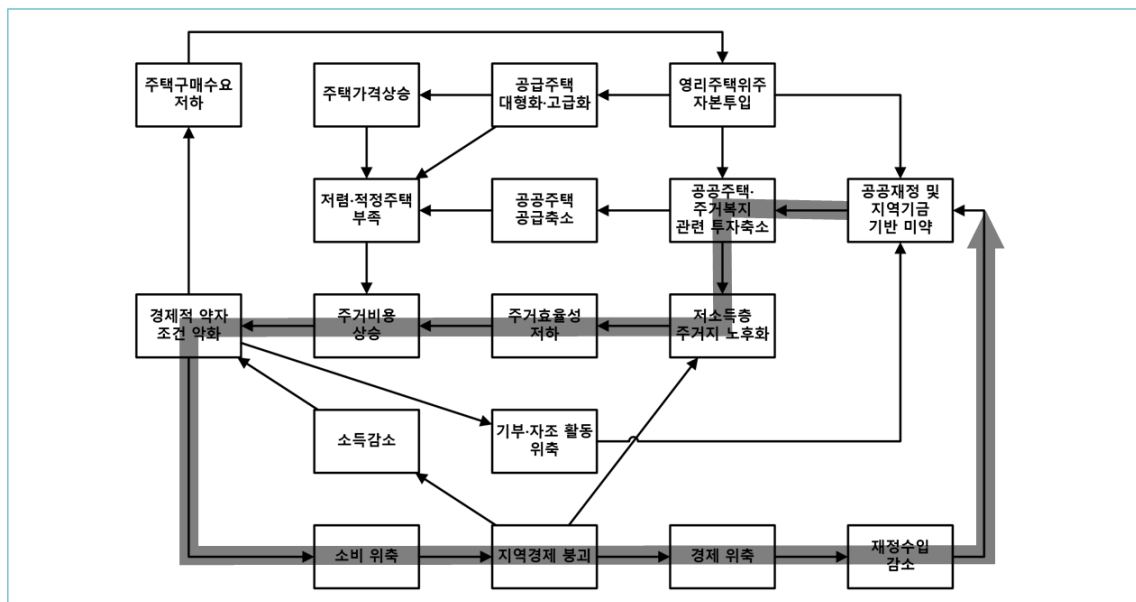


그림 7. 저소득층 주거관련 재정 축소



자료 : 강세진(2017)

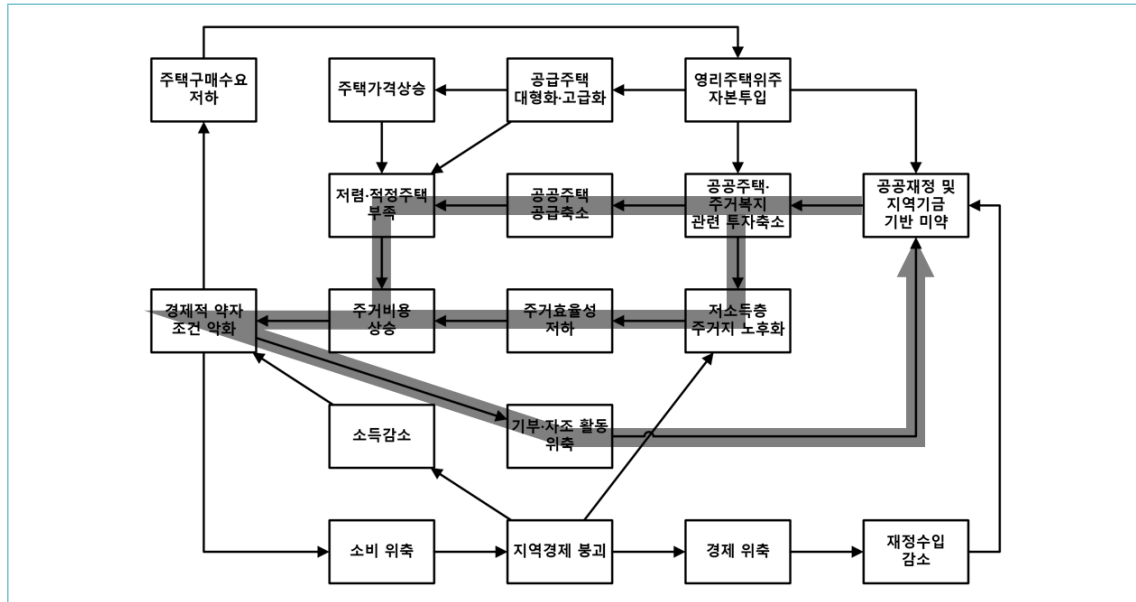
그림 8. 저소득층 주거지재생관련 재정 축소



자료 : 강세진(2017)



그림 9. 주거관련 자조역량 약화



자료 : 강세진(2017)

비영리 공동체주택의 의의

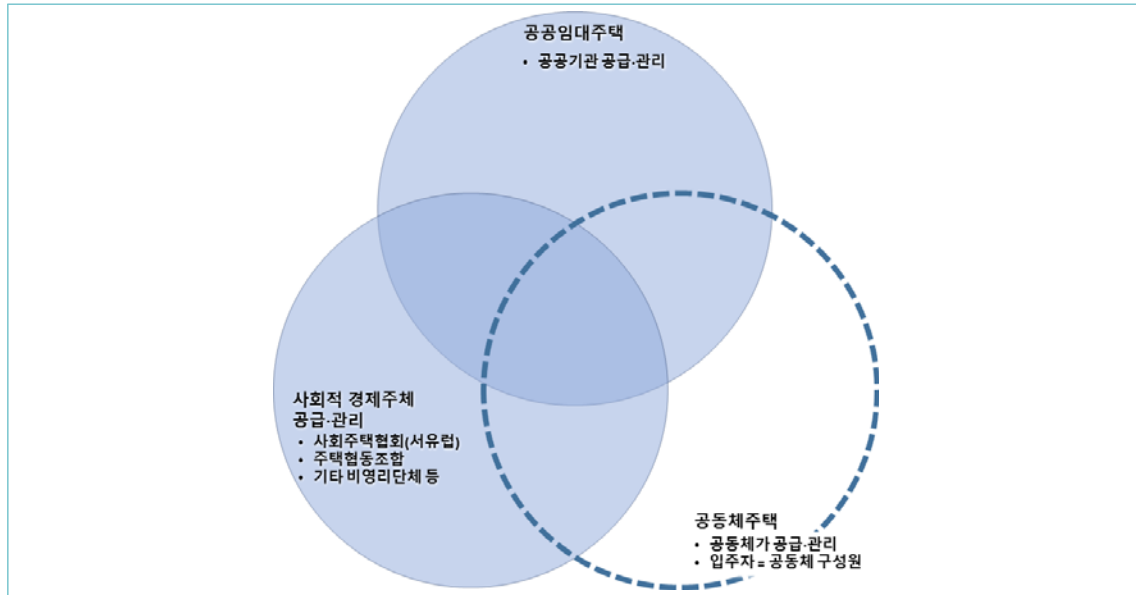
주거문제를 지니고 있는 경제적 약자는 크게 ①노인인구 등 경제적 활동에 제약이 있는 계층과 ② 청년 등 왕성한 경제적 활동이 가능하지만 기회를 얻지 못하고 있는 계층으로 구분할 수 있다. 경제적 활동에 제약이 있는 계층의 주거문제의 경우 전적으로 공공의 지원을 통해 해결할 수밖에 없지만 왕성한 경제적 활동이 가능한 청년 등의 주거문제는 적절한 지원을 통해 스스로 해결할 수 있는 여지가 있다. 따라서 비영리 공동체주택을 중요하게 검토할 필요가 있다.

비영리 공동체주택의 개념

이 글에서 공동체주택이란 “공동체 정신에 입각하여 또는 공동체가 주체가 되어 공급되는 주택”을 의미한다. 따라서 사회주택 중에서 공공이 직접 공급하는 공공임대주택과 입주자가 아닌 사회적 경제 주체에 의해서 공급되는 주택을 제외한 나머지를 모두 공동체주택이라 할 수 있을 것이다(강세진, 2016a; 그림 10). 물론 입주자가 직접 건설하지는 않았더라도 입주자공동체를 구성하여 직접 관리한다면 공동체주택으로 볼 여지가 있다.



그림 10. 사회주택 개념 및 공동체주택의 위상



자료 : 강세진(2016), 77쪽 그림 재수정.

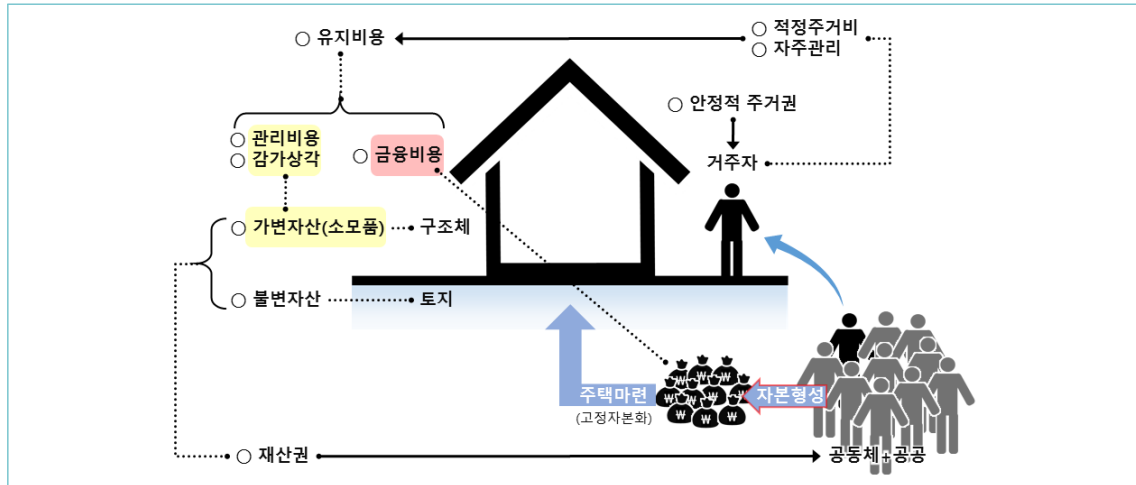
공동체주택의 이론적인 공급구조(그림 11)를 살펴보면 ①공동체와 공공이 협력하여 일정 규모의 자본을 형성하고, ②형성된 자본을 바탕으로 주택을 마련(즉, 고정자본화)한다. 이 과정에서 마련된 주택이라는 고정자본은 ③불변자산인 토지와 가변자산인 집(구조체)으로 구성되며, ④그 재산권은 협력하여 자본을 형성하였던 주체인 공동체와 공공이 지닌다. ⑤집이라는 가변자산의 노후화(소모)로 인해 발생하는 주택의 관리비용·감가상각비용과 ⑥자본형성 과정에서 규정되는 이자 등의 금융비용 등으로 구성되는 ⑦적정주거비는 주택에 거주하는 공동체구성원이 부담하고, ⑧해당 거주자는 주택을 자주적으로 관리하여 주거비를 낮출 수 있다. ⑨이때 주택의 거주자는 자본 형성에 협력한 공동체의 일원이므로 주택의 임차인이면서 공동소유자의 지위를 얻게 되고 이에 따라 안정적인 주거권을 누리게 된다. ⑩주택의 공급자와 거주자가 동일한 공동체이기 때문에 주택을 공급하는 과정에서 공급자가 취하는 이윤(자본이익)은 불필요하다.*** 따라서 이론적으로 공동체주택은 비영리로 공급된다(서울특별시의회, 2014; 강세진·진남영, 2015).

* 공동체주택을 공급할 경우 비용을 공급자이자 입주자인 공동체의 구성원이 부담하게 될 것이므로 주택 공급에 필요한 비용 이외에 수익을 남기는 것은 무의미하다.

** 비영리, 즉 이윤을 남기지 않는다는 것은 자본투자에 대한 배당(자본이익)을 제공하지 않는다는 의미이며, 수익을 남기지 않는다는 의미가 아니다. 비영리의 경우에도 수익을 남길 수 있으며, 이를 근로자에게 임금으로 제공할 수도 있다. 수익 중 처분되지 않고 남는 잉여는 사업에 재투자하거나 적립하여야 한다(United Nations, 2003; 강세진, 2016b). 비영리의 경제적 의미는 생산활동에 직접 기여한 대가만을 인정하고, 불로소득을 배제한다는 것에 있다. 애덤 스미스는 『국부론』에서 공정한 경쟁, 투명한 정보 등이 구현되는 완전경쟁시장에서 이윤이 최소한으로 줄어든 것이라고 지적한바 있다(Smith, 2007). 생산과 관계없는 불필요한 비용이 붙는 순간 경쟁에서 도태될 것이기 때문이다. 이 상태가 이론적으로는 비영리와 유사한 상태라 할 수 있다. 물론 현실에서 완전경쟁시장의 구현이 어렵고, 자본조달이 생산활동에 중요한 영향을 미치므로 이윤을 배제하기 어려운 측면이 있다. 주류경제학에서는 자본의 생산활동에 대한 기여도를 높게 평가하여 이윤의 경제적 정당성을 주장하기도 한다.



그림 11. 공동체주택의 이론적 공급구조



자료 : 서울특별시의회(2014) 57쪽의 그림 수정

주거문제 해결 주체로서 공동체

① 자조적 문제 해결

힐러리(George Hillery)는 공동체의 세 가지 요소로 지리적 공간, 사회적 상호작용, 공동의 연대를 꼽았다(신용하 편, 1985). 이 요소 중에서 상호작용과 연대가 강한 공동체의 경우 공동체 내의 문제를 자조적으로 해결할 수 있는 역량이 강하다고 볼 수 있을 것이다.

최근 정책적으로 주목을 받고 있는 마을공동체의 사례를 살펴보면, 공동체 내에 여러 문제를 연대를 바탕으로 해소하고자 하는 노력을 기울이고 있으며, 공동육아나 대안교육에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있기도 하다(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2014; 최정은 외, 2015). 한편 마을이라는 지역에 기반을 두고 있지는 않지만, 청년의 경우 광역적인 연대조직을 형성하여 사회문제에 도전하는 경우가 많아서, 사회적 경제주체 형성의 주축이 되고 있으며, 청년들이 스스로의 힘으로 공동체주택을 직접 구현하고자 노력하는 사례도 늘고 있다(김혜승, 2013).

경제활동에 제약이 따르는 빈곤계층의 경우 주거뿐만 아니라 생활·의료 등 전반적인 지원이 병행되어야 하므로 방대한 공공재원의 뒷받침이 필요하다. 하지만 어느 정도 경제적 역량을 갖춘 공동체의 경우 주거문제를 스스로 해결할 수 있도록 적절하게 지원하면 자조적으로 주거문제에서 벗어나고, 더 나아가 건실한 비영리 주택공급자로 성장하여 공공부문과 함께 사회 전반의 주거문제를 다룰 수 있는 유력한 주체가 될 수 있다.

② 튼튼한 부양계층 형성

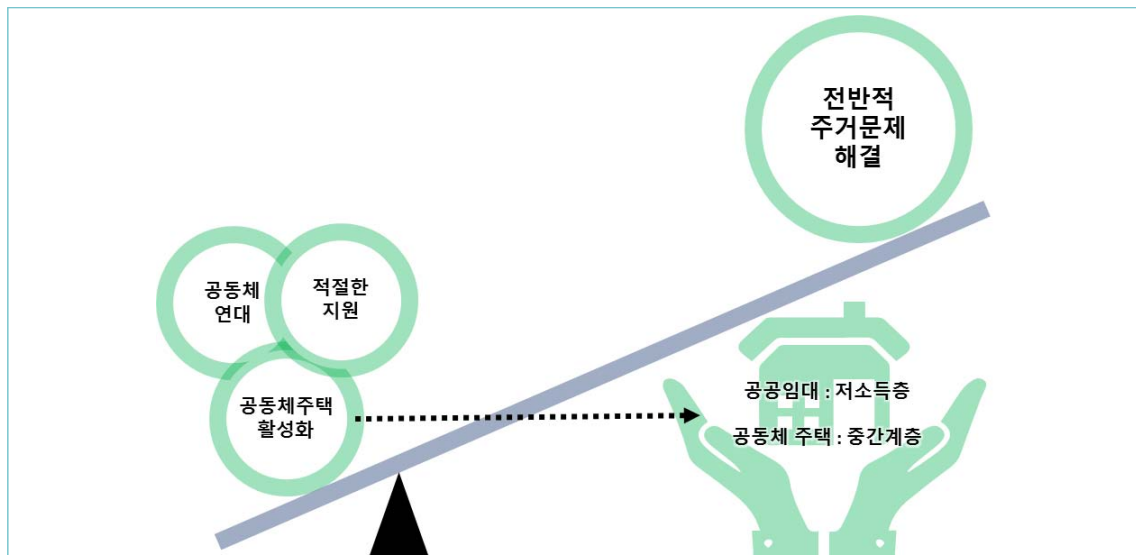
경기부양을 위해서 흔히 쓰이는 방법은 공공투자 및 규제 완화 등을 활용하여 건설수요를 촉진하는 것이다. 하지만 소득분배가 제대로 이뤄지지 않아서 양극화가 심해지는 상황에서는 경제수요가 살아나는 효과가 제한적이며, 힘들게 투여한 공공재원이 오히려 일부계층의 이윤으로 치환될 우려도 높다. 이렇게 되면 복지재정을 어렵게 줄여 경기부양에 재원을 투입하였는데, 경제성장 효과는 미미하여 실질



적 국민소득은 늘지 않고, 이로 인해 소비가 줄어 세수가 감소하면서 공공재원이 부족해지는 악순환에 빠질 수도 있다.

따라서 건설수요를 통해서 경기부양을 고려할 때에는 기존과 다른 구조를 만들어낼 필요가 있다. 그 중 적극적으로 고려할 필요가 있는 것이 공동체주택의 공급촉진이다. 만일 공공지원을 통해 적절한 가격의 공동체주택이 확충될 경우 지역공동체의 주거비부담이 줄게 되고, 이에 따라 늘어난 소비여력으로 전체 경제의 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 당연히 주거비부담이 큰 중산층 이하의 공동체주택에 재원이 투입될 때 효과가 클 것이므로 자연스럽게 소득분배도 이뤄지게 될 수 있다. 주거문제 해결, 부양계층 형성, 경제 활성화 및 복지증진을 동시에 도모할 수 있는 수단일 수 있는 것이다(그림 12).

그림 12. 주거문제 해결주체로서 공동체



자료 : 강세진(2017)

비영리 공동체주택의 정책대상

<주택공급에 관한 규칙>을 살펴보면 “제시되는 주택의 유형은 9개에 이르고, 공급방식은 크게 세 가지로 나뉘어 있어” 매우 다양한 유형의 주택과 하위시장으로 구성되어 있는 것처럼 보이지만(두성규 · 김현아, 2012), 공급주체는 공공부문과 영리부문, 공급구조는 매매와 임대로 구분되는 매우 협소한 하위시장으로 구성되어 있다(그림 13). 이를 살펴보면, 매매시장에서 주택가격을 부담하는 것은 최종 거주자이며, 고소득층을 제외한 대부분의 거주자는 담보대출에 의존하고 있는 실정이다. 민간임대시장의 경우 주택가격의 일부 또는 전부를 세입자가 부담하고 있으며 전세에서 월세로 전환되는 추세에 따라 세입자의 부담이 가중되고 있다. 공공임대부문의 경우 투입되는 공공재원의 부족으로 인해 만성적인 공급부족 상태에 있다.



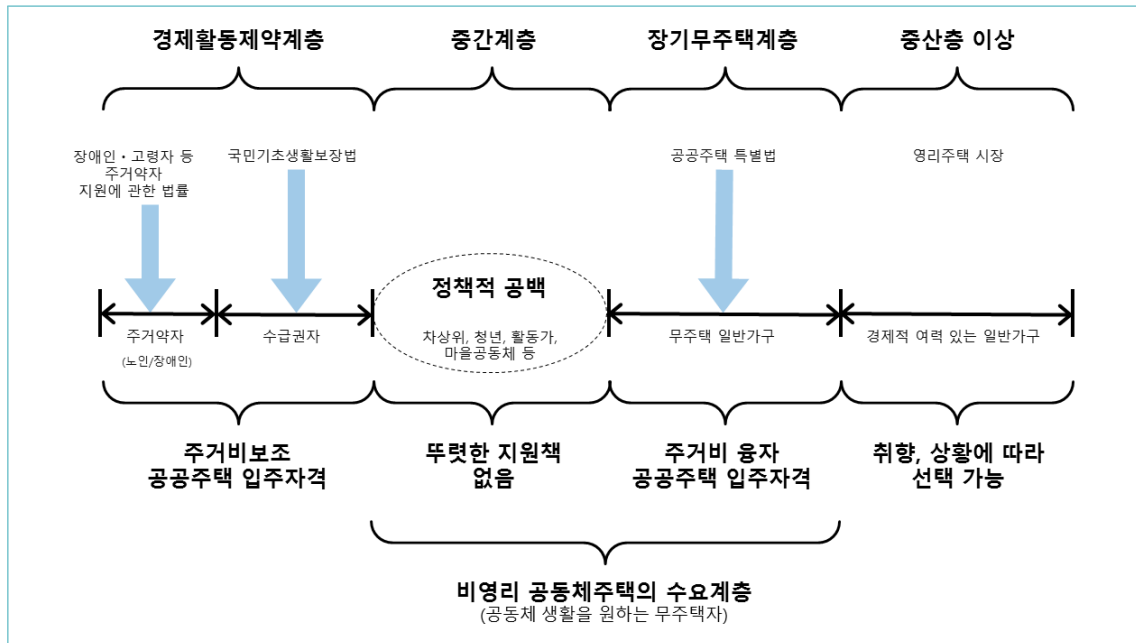
그림 13. 주택시장 구분 및 특성

	소유(매매)	임대
민간	[매매시장] • 거주자가 주택가격 부담 (대부분 담보대출에 의존)	[민간임대시장] • 세입자가 주택가격 일부 또는 전부 부담 • 전세→월세 : 세입자 부담 가중
공공		[공공임대부문] • 투입 공공재원 부족 → 만성적 공급부족

자료 : 강세진(2017)

위와 같은 시장상태가 지속됨에 따라 나타나는 문제 중 하나는 차상위계층, 청년이나 사회초년생, 높은 소득을 얻기 어려운 사회활동가 및 마을공동체 구성원 등과 같이 공공정책이나 시장에서 외면 받는 계층(이하 중간계층)이 점차 늘어나게 된다는 것이다. 공공지원은 저소득층의 극히 일부에 집중되고, 주택시장에서는 영리목적의 주택만 공급되기 때문에 중간계층의 경우 과도한 주거비용을 부담하거나 그러지 못한다면 협소하거나 질이 낮은 주택에 거주할 수밖에 없다. 본질적으로 비영리인 공동체 주택은 광범위하게 늘어나고 있는 중간계층을 수요로 삼을 수 있는 잠재력이 있다(그림 14).

그림 14. 비영리 공동체주택의 수요계층



자료 : 서울특별시의회(2014), 82쪽 그림 재수정.



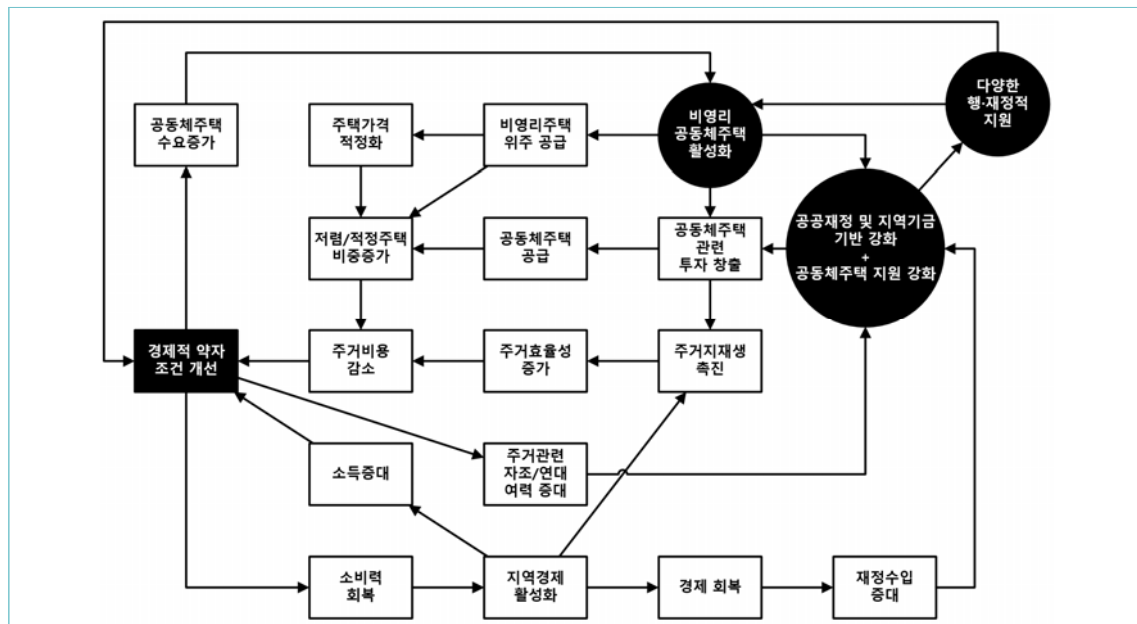
비영리 공동체주택 활성화의 기대효과

비영리 공동체주택이 활성화될 경우 기대할 수 있는 긍정적 효과는 크게 세 가지이다(그림 15). 첫째, 저렴·적정주택의 공급확대를 통해 주거비용의 감소를 이룰 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 경제적 약자의 주거비부담을 충분히 낮출 수 있다면, <경제적 약자 주거 개선>→<비영리 공동체주택 수요증가>→<비영리 공동체주택 활성화>라는 선순환 체계가 형성될 수 있다.

둘째, 공동체주택 및 사회주택 부문에 대한 공공지원 강화의 명분이 커질 수 있다. 공동체주택의 비영리성과 이를 통한 저소득층의 주거 여건 개선이 가능하다는 점을 충분히 설명하고 사회적 공감대를 형성할 수 있다면, 공동체주택 및 사회주택 부문에 대한 공공지원을 강화하고 더 나아가 비영리 공동체주택사업을 바탕으로 노후 주거지의 재생을 이끌어내는 정책에 대한 재원투자를 늘릴 수 있을지도 모른다. 한편으로 공동체주택에 입주하는 경제적 약자에게 임대료 등을 보조하는 정책까지 도입할 수 있다면 비영리 공동체주택 활성화가 더욱 촉진될 것이다.

셋째, 앞서 논의한 효과를 통해 주거비가 충분히 낮아져서 경제적 약자의 조건이 크게 개선된다면, 이에 따른 소비력 회복을 바탕으로 경제회복을 이끌어내고, 공동체 내부로는 자조·연대역량이 강화되면서 공동체주택에 대한 공공재정과 지역기금이 늘어나게 되는 선순환 체계가 형성되는 것을 기대해볼 수 있다.

그림 15. 비영리 공동체주택 활성화의 기대효과



자료 : 강세진(2017)

비영리 공동체주택의 현황

이 글에서는 비영리 공동체주택의 현황으로 소비자 또는 다중이해관계자 협동조합인 주택협동조합의 운영현황을 살펴보았다. 다소 이견이 있을 수 있으나, 주택협동조합의 경우 주거문제 해결을 위해 구성된 일종의 공동체라고 볼 수 있으며, 실제로 공동체를 기반으로 공급되는 주택 중 주택협동조합 이외의 국내사례를 찾아보기 힘들다는 현실적인 이유도 있다.

비영리 공동체주택을 공급하기 위해 협동조합을 결성하게 되는 가장 큰 이유는 협동조합의 근본 속성이 공동된 목적을 지닌 다수가 모여 하나의 사업체를 구성하는 것이라는 점, 그리고 주택을 공동으로 소유(공급)하고 이용할 수 있는 유연한 형태가 가능하다는 점이 공동체주택의 필요와 성격에 잘 부합하기 때문이다(강세진 외, 2014). 이런 특성으로 인해, 외국의 사례를 살펴보면 사회주택 중에서 협동조합이 차지하는 비중이 적지 않다(표 1).

표 1. 서구의 사회주택 현황(천 호)

국가	주택재고	사회주택	% ¹⁾	공공 및 협회	협동조합	% ²⁾
Austria	4,200	966	23	598	368	38
Belgium	5,043	353	7	342	11	3
Canada	12,437	622	5	525	97	16
France	31,264	5,940	19	5,640	300	5
Germany	40,136	4,014	10	1,834	2,180	54
Ireland	1,940	155	8	150	5	3
Italy	30,038	1,802	6	1,130	672	37
Norway	2,400	720	30	50	670	93
Portugal	5,880	353	6	173	180	51
Spain	25,129	2,010	8	571	1,439	72
Sweden	4,508	1,758	39	760	998	57
Switzerland	4,000	480	12	308	172	36
United Kingdom	27,108	4,879	18	4,834	45	1
United States	130,599	2,612	2	1,412	1,200	46

1) 주택재고 대비 사회주택 비율

2) 사회주택 대비 협동조합주택 비율

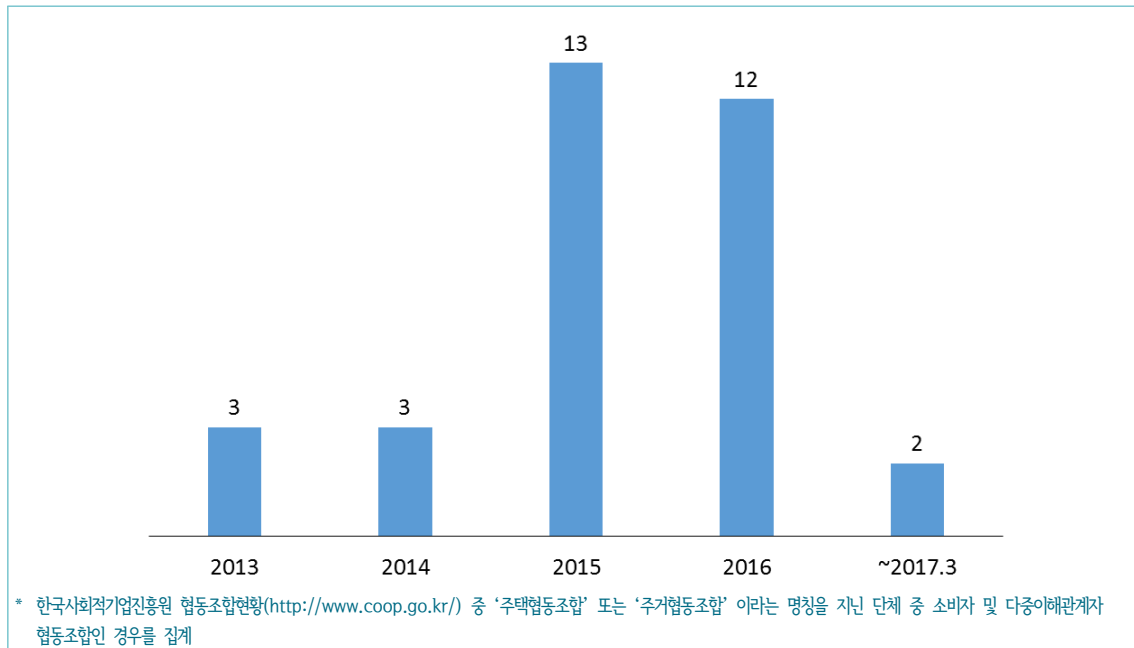
자료 : CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012).

국내의 경우, 주택에 거주하는 입주자까지 조합원인 주택협동조합을 집계하면,* 2013년부터 2017년 3월까지 총 33개 협동조합이 인가를 받은 것으로 여겨지며, 2013년 3개, 2014년 3개, 2015년 13개, 2016년 12개 등이 인가되어 점차 증가하는 추세인 것으로 여겨진다.

* ‘주택협동조합’ 또는 ‘주거협동조합’이라는 명칭을 지니고 소비자 또는 다중이해관계자 협동조합인 경우.



그림 16. 국내 주택협동조합 설립추이



자료 : 강세진(2017)

몇 개의 운영사례를 살펴보면(표 2), 민달팽이주택협동조합, 모두들청년주거협동조합, 함께주택협동조합의 경우 협동조합이 주택을 공급하고 조합원이 임차인이 되는 임대형으로 운영되고 있으며, 이런 형태는 서구에서 가장 일반화된 방식이다(강세진 외, 2014).

한편 구름정원사람들주택협동조합의 경우 출자금을 모아 주택을 건설한 후 각 조합원에게 주택의 소유권을 이전하는 분양방식이었다가 주택의 관리를 위해 다시 입주자들이 협동조합을 결성한 사례이다. 또한 이음채주거협동조합, 이웃기웃 청년주거협동조합의 경우 서울시에서 공급하는 공공임대주택에 거주하는 입주자들이 주택의 관리를 위한 협동조합을 결성한 사례인데, 입주대상자를 모집하는 과정에서 협동조합을 결성하도록 중간지원하는 협동조합형 공공임대사업의 결과이다.

표 2. 국내 주택협동조합 운영 사례

주체	추진사항	유형
- 민달팽이주택협동조합 - 모두들청년주거협동조합	- 주택마련 : 조합원 출자금 및 공공융자금으로 장기임대 - 장기임대한 주택을 조합원에게 재임대	임대형
함께주택협동조합	- 조합이 기존주택 매입하여 쉐어하우스로 리모델링 후 임차 - 초기자본 사회투자자금 지원 받음 - 조합원은 임대보증금을 출자하고 월임대료를 부담	
구름정원사람들주택협동조합	- 조합원이 출자금을 모아 택지를 마련하고 주택을 건설 - 주택 완성 후 조합원에게 분양함 (※분양주택이므로 엄밀하게 사회주택이라 보기는 어려움) - 협동조합은 커뮤니티시설을 운영하고 주택의 외부공간을 유지·관리함	분양형 ↓ 관리형
- 이음채주거협동조합 - 이웃기웃 청년주거협동조합	- 공공이 다세대형태 공공임대주택의 입주자 모집 - 입주자가 결성한 협동조합에 주택의 유지·관리를 위임	공공임대관리 (서울시)

자료 : 강세진(2016), 91쪽 표 재수정.



공동체주택 설립단계의 어려움

서서히 공동체주택에 대한 관심이 고조되기 시작하였던 2014년 무렵, 수도권지역의 초기설립단계에 있던 청년주거관련 사회적 경제주체를 대상으로 조사된 내용(서울특별시의회, 2014; 표 3)에 따르면, 공동체주택을 공급하기 위한 초기단계에 어떤 어려움을 겪게 되는지 짐작할 수 있다.

우선 공급주체가 직접 공동체주택을 건설·매입·임차하려는 경우 적지 않은 자금이 소요되기 마련인데, 주택도시시기금 등의 지원대상이 무주택자 개인이나 대규모 사업자에 한정되어 있어서 혜택을 받기 어렵다. 일반금융을 이용하게 될 경우 당연히 금리부담이 가중되며 그마저도 담보제공을 못하여 이용이 어려운 경우가 대부분이다. 초기자본의 경우 서울시의 사회투자기금 등을 저리로 용자받을 수 있는 길이 열리기는 했으나, 기간이 최장 5년에 불과하여 자본조달의 어려움은 여전하다. 대규모 주택사업자의 경우 공공택지를 저렴하게 매입하고 도시주택기금의 용자를 받으면서 임대사업을 벌일 수 있으나, 아직까지 소규모 사회적경제주체가 공공택지와 주택도시기금을 활용하여 공동체주택을 공급한 사례를 찾아보기는 어렵다.

국공유지를 빌려 쓰는 토지임대부 방식의 경우 최근 서울시의 사회주택사업으로 추진되고 있어서 물꼬는 트였다고 볼 수 있으나, 아직 만족할 만한 성과가 보이고 있지는 않다(서울특별시 사회주택종합지원센터, 2016). 그나마 손쉽게 시도해볼 수 있는 사업은 일반주택을 임차하여 구성원들에게 재임대하는 전대방식이다. 초기에 전세금 정도만 공동으로 모으면 되기 때문이다. 하지만 이런 방식의 경우 시중에서 장기임대물건을 구하기 어렵기 때문에 지속적인 공동체주택의 공급방식으로 쓰이기는 어렵다.

이외에도 상근자의 인건비를 마련하기도 힘든 조건, 사회주택 및 공동체주택에 대한 공공지원 근거 부족, 지방자치단체 및 유관기관과 소통하고 협의할 수 있는 창구의 부족(또는 공공의 의지 및 관심 부족) 등이 설립 및 사업초기단계에서 겪는 공통된 어려움이라 할 수 있다.

표 3. 청년주거관련 사회적경제 주체의 당면 과제

사업내용	당면 과제
공동으로 공동체 주택 건설·매입 후 구성원에 임대	- 기존 주택부지 적정가격 매입 어려움 - 저리로 부지매입자금 용자 어려움 (100% 용자는 불가능하므로 매입비용의 30~40% 자체 조달) - 상대적으로 저렴한 공공택지의 임대주택 부지는 대규모 단지 위주로 짜여 있어서 청년대상 소규모(20세대 미만) 임대주택을 위한 적당한 규모의 토지를 찾기 어려움 - 택지 취득시 법인의 경우 취득등록세 중과 등의 부담 → 조직형태 제한적
국공유지 임차 후 공동체주택 공급	- 임차한 국공유지에 영구건축할 경우 저렴한주택 공급 불가(20년 운영후 기부채납 조건→사업비회수 어려움) - 공공의 입장에서는 주택협동조합 등에 국공유지를 공급한 경험이 없음(관련 규정 적용에 대한 의견 분분) - 지역주민의 반대
기존 주택 임차 후 조합원에게 재임대	- 저리로 임대보증금 용자 어려움 (법인은 국민주택기금의 개인전세대출의 수혜 대상이 아니고, 임대보증금 담보제공이 어려워 일반대출도 어려움) - 사회투자기금 용자기간 5년으로 제한 - 통상적 임대차 기간이 2년에 불과해 장기임차주택을 찾기 어려움 - 이미 전세가격 등이 많이 올라서 임대료부담 큼
기타 공통적 과제	- 저렴주택 공급→양질의 일자리 창출 노력 없음(상근자 활동비도 마련하기 힘들) - 공공지원 대상이 아닌 경우가 많음 - 지자체 등과 협의창구 없음

자료 : 서울특별시의회(2014), 116쪽 표 재정리



공동체주택 운영단계의 어려움

지금까지 논의한 설립단계의 어려움을 어느 정도 극복하여 공동체주택을 공급하기 위한 법인을 세우고 사업에 돌입하게 되면 또 다른 차원의 어려움을 겪게 된다. 현재 공동체주택을 공급하는 대표적인 사업구조인 주택협동조합 방식으로 운영할 경우의 어려움을 살펴보면 다음과 같다.

① 법인공증 문제

공동체주택을 공급하는 사업의 경우 뜻을 같이하는 구성원이 많으면 많을수록 사업을 실현할 가능성이 높아진다. 하지만 이 때문에 발생하는 문제점이 공증문제라 할 수 있다. 등기관 관련 지침에 따르면 법인의 등기를 위해서는 총회의 의결사항을 공증 받도록 하고 있다. 자본금이나 임원의 변경 등과 같은 경미한 사항의 경우 과반수 출석에 출석인원 과반수의 찬성을 받았다는 공증이 요구되며, 협동조합의 정관(조합원 자격, 사업내용, 출자, 반환 규정 등)을 개정하는 중대한 사항의 경우 통상적으로 조합원 2/3의 찬성을 받았다는 공증이 요구된다. 물론 개별 법인의 정관에서 달리 정하고 있다면 그에 따른 기준을 충족하였는지에 대한 공증이 요구된다.

실무적으로 위와 같은 공증을 받기 위해서는 총회를 공증변호사의 입회하에 진행하거나 사후에 찬성자 모두의 인감증명서를 첨부하여 공증을 받아야 한다. 당연히 비영리 사업체 입장에서는 적지 않은 비용이 발생한다. 그나마 모든 찬성자가 총회에 참여할 수 있는 여건이면 비용의 발생 이외에 큰 문제가 없으나, 조합원이 수십 수백 명인 협동조합의 경우 온라인 투표 등을 시행할 수밖에 없는 경우가 많은데, 이런 때에는 통상적인 공증을 받기 어렵다.

이런 어려움을 해소할 수 있는 방안으로 대의원을 둘 수 있으나, 대의원 제도는 조합원이 200명 이상인 협동조합만 운용할 수 있다. 조합원이 200명인 협동조합의 경우 대의원 20명* 중 10명의 공증만 받으면 될 사항을 조합원 199명인 협동조합에서는 100명의 공증을 받아야 하는 경우가 발생할 수밖에 없다.

② 세제혜택 미비

앞서 논의하였듯이 모든 입주자가 조합원인 방식으로 공동체주택을 운영할 경우 실질적으로 비영리 구조로 사업을 시행할 수밖에 없다. 비영리법인의 경우 고유의 목적사업만을 영위할 경우 법인세가 면제된다. 민법에 따른 사단법인이나 재단법인, 개별법에 따른 협동조합(농협, 신협, 새마을금고 등)의 비영리사업이 면세대상이다. 하지만 <협동조합 기본법>에 따른 일반협동조합의 경우 실질적으로 비영리로 운영되더라도 법인세를 부담해야 된다. 비영리 운영은 한계 수입과 한계 비용에 맞춰져 있기 마련이므로 법인세가 큰 부담일 수밖에 없다.

한편, 수도권 과밀억제권역에서 5년 이내 신규법인이 부동산을 취득할 경우에는 취득세가 증가된다.

* 조합원 총회를 갈음하는 대의원 총회의 정수는 최소한 조합원 전체의 10% 이상으로 하여야 한다(협동조합 기본법 제31조제3항).



가득이나 경제적 여건이 어려운 협동조합에 납세 부담이 가중되는 셈이다. 주택을 임대목적으로 취득하는 경우에는 임대사업자로 등록할 경우 중과를 피할 수 있기는 하지만 임대사업자 등록기준을 충족하기 어려운 경우에는 사업을 펼치기 어려울 수도 있다.

③ 법인용자의 어려움

이론적으로는 조합원이 자본을 모아서 공동체주택을 마련하는 것이지만, 용자 없이 주택사업을 펼치는 것은 쉽지 않다. 주식회사의 경우 주식시장을 통해 자금을 조달할 수도 있고, 자본금을 담보로 대출을 받을 수 있는 것과 달리, 협동조합의 경우에는 조합원 출자금을 금융기관에서 부채처럼 취급하기 때문에 부동산을 담보로 하는 경우 이외에는 용자를 받는 것이 어렵다. 금융기관에서 협동조합의 출자금을 주식회사의 출자금(자본금)과 달리 보는 이유는 조합원이 납입한 출자금은 질권의 목적이 될 수 없기 때문이다(협동조합 기본법 제22조제3항).*

④ 공동체자산과 개인지분의 문제

사업초기에 드러나지 않는 문제 중에 공동체주택의 지속가능성을 위협하는 대표적인 문제는 출자한 조합원의 개인지분을 어떻게 정할 것인가에 대한 문제이다. 처음 협동조합을 설립하는 과정에서 정관에 출자방식과 탈퇴시 출자금 반환에 대한 세세한 사항을 규정하였다면 큰 문제의 소지가 없다.

하지만 초기에 이에 대한 고민이 부족했을 경우, 공동체주택의 가격이 상승하였을 때 개별 조합원에게 가격 상승분을 지분으로 배분할 것인지, 배분한다면 어떤 기준으로 할 것인지에 대한 갈등이 빚어질 수밖에 없다. 예를 들어 조합원 중 일부가 탈퇴하면서 매달 자신이 부담한 임대료를 출자금으로 인정해달라고 하면서 그에 비례하는 지분 반환을 요구할 경우 협동조합에서 적지 않은 재정적 부담을 져야 할 수도 있다. 급속히 주택가격이 올랐을 경우 부담은 더욱 커진다. 이를 메우려면 신규 출자가 필요하므로, 신규조합원의 경우 기존 조합원에 비해 더 많은 출자를 해야 될 수도 있으며, 신규 조합원의 부담을 줄여주기 위해서는 기존 조합원이 추가 출자를 해야 하는 등 해법이 쉽지 않을 수 있다.

비영리 공동체주택 활성화 방안

지금까지 논의한 여러 어려움으로 인해, 비영리 공동체주택이 활성화되기에는 우리 사회의 여건이 아직은 미흡하게 여겨질 수도 있다. 최근 들어 다양한 공동체주택이 협동조합의 형태로 추진되고 있으나 관련자들의 기대에 충분히 부응하는 성과를 내고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 적절한 활성화 정책이 필요하다고 여겨진다.

① 국외 공동체주택 활성화 정책

공동체주택이 공급되는 국외사례를 살펴보면 ①공동체를 중심으로 비영리공급주체 설립, ②비영리 공급주체를 바탕으로 공동체자본형성, ③조성된 공동체자본으로 공동체주택 공급, ④공동체주택에서

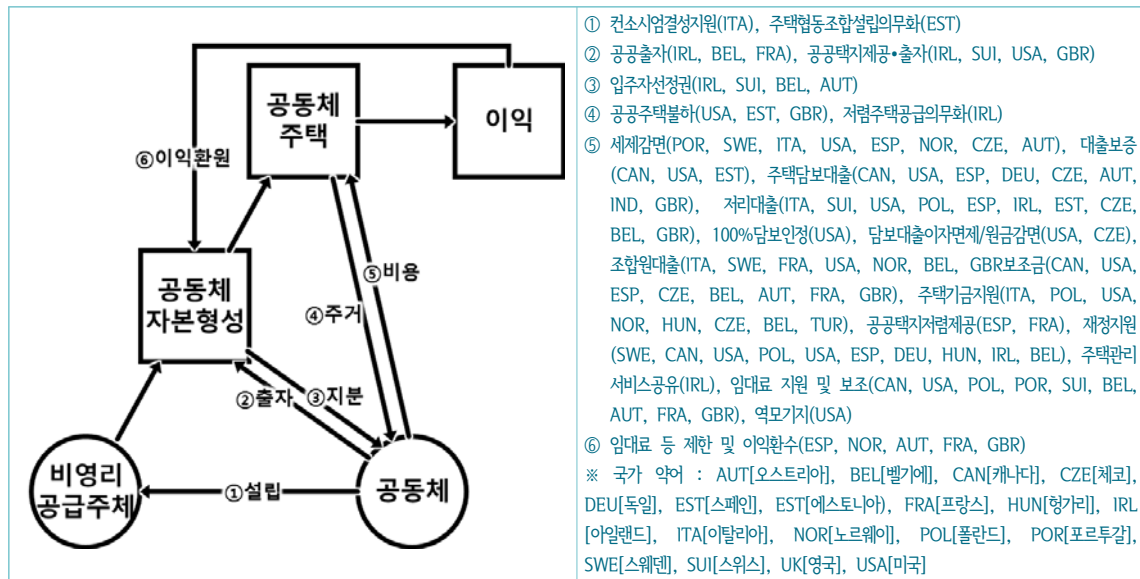
* 이런 제한으로 인해 신속하고 유연한 사업의 추진이 어렵기도 하지만, 한편으로는 불분명하고 위험한 사업을 벌이지 못하게 하는 안전장치이기도 하다.



파생되는 비용과 이익을 공동체자본으로 환원하는 단계를 거치고 있다.

이러한 각 단계별로 이뤄지는 활성화 지원정책을 살펴보면, 공동체자본을 형성하는 과정에서 공공기관이 직접 자금이나 택지를 출자하면서 공동체주택사업의 공동주체가 되기도 한다. 공동체주택을 운영하는 과정에서는 세제감면, 대출보증, 임대료지원·보조 등을 통해서 비용을 분담하기도 한다. 협동조합형태의 공동체주택이 보편화 되어 있는 국가를 면밀히 살펴보면 이러한 공공지원이 필수적임을 확인할 수 있다(그림 17; CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012).

그림 17. 국외 공동체주택 활성화 정책



자료 : CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012)

② 공공투융자형 공동체주택 모델

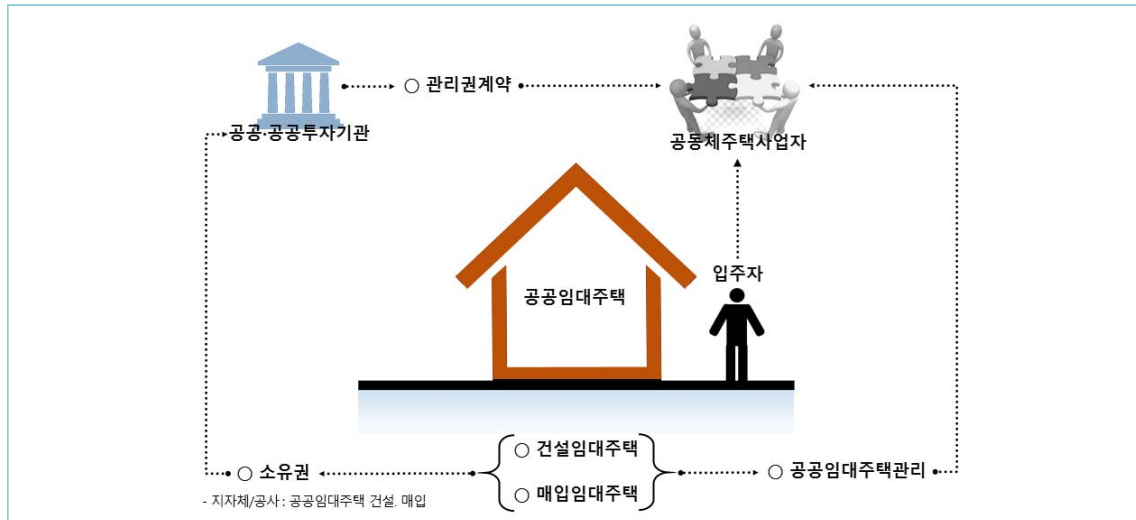
국내의 경우 최근에는 토지임대부 방식을 활용하여 공공이 사회주택사업에 택지를 제공하는 구조의 사회주택사업이 시범적으로 추진되고 있는 등 점차 지원정책이 늘어나고 있는 추세이기는 하지만 세제 감면, 대출보증, 임대료지원·보조 등 재정적 지원은 아직까지 충분하다고 볼 수는 없다. 이런 상황에서 단기적으로 검토해볼 수 있는 것이 공공투융자형 공동체주택 모델의 확대이다. 쉽게 표현하면 공동체와 공공이 공동으로 사업을 시행하여 공동체주택을 확충하는 것이다.

이런 방식으로 검토할 수 있는 것은 ①공공임대주택을 공동체가 설립한 비영리 사업체(이하 공동체주택사업자)가 임대관리하는 <공공임대주택 공동관리사업>(그림 18), ②공공에서 택지를 현물출자하고 공동체주택사업자가 공동체주택을 건설한 후 임대관리하는 <공공토지출자형 임대사업>(그림 19), ③공공에서 사업비를 투융자하고 주택개발을 주로 수행하는 사회적경제주체가 주택을 건설한 후 공동체주택사업자에게 장기임대하는 <공공투융자 분업형 임대사업>(그림 20), ④공공에서 사업비를 투융자하고 공동체주택사업자가 제3자 소유의 주택을 임차하여 개보수 및 리모델링하여 임대관리하는 <공공투융자 재임대사업>(그림 21) 등이다. 이 중에서 ①의 경우 서울시의 협동조합형 공동임대사업이 시범적



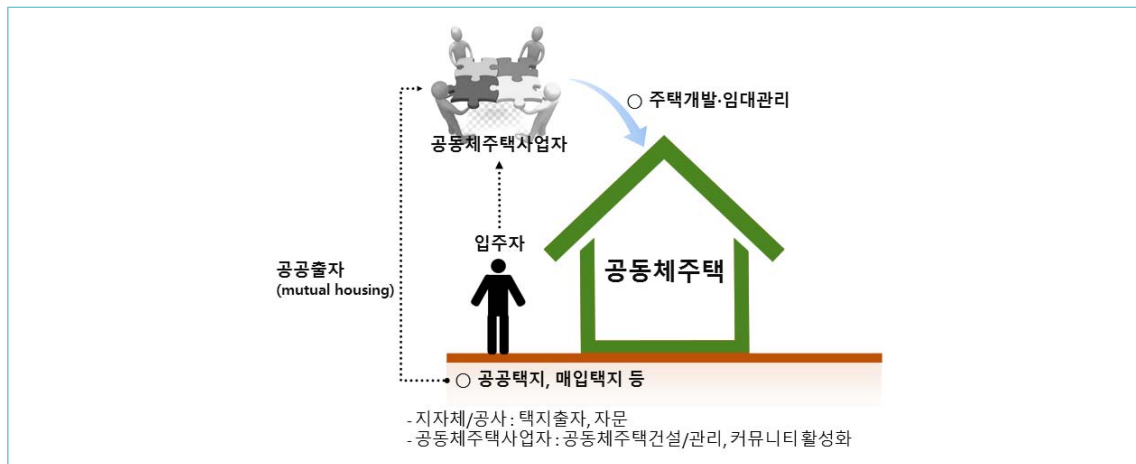
로 진행되고 있다.* ②의 경우 토지임대부 사회주택, ④의 경우 빈집 리모델링 주택 및 리모델링형 사회주택처럼 유사한 방식이 시범적으로 추진되고 있으나, 공동체주택이라고 보기에는 무리가 있으며,** 제도적으로 개선할 여지가 많다(서울특별시 사회주택종합지원센터, 2016).

그림 18. 공공임대주택 공동관리사업



자료 : 강세진(2017)

그림 19. 공공토지출자형 임대사업



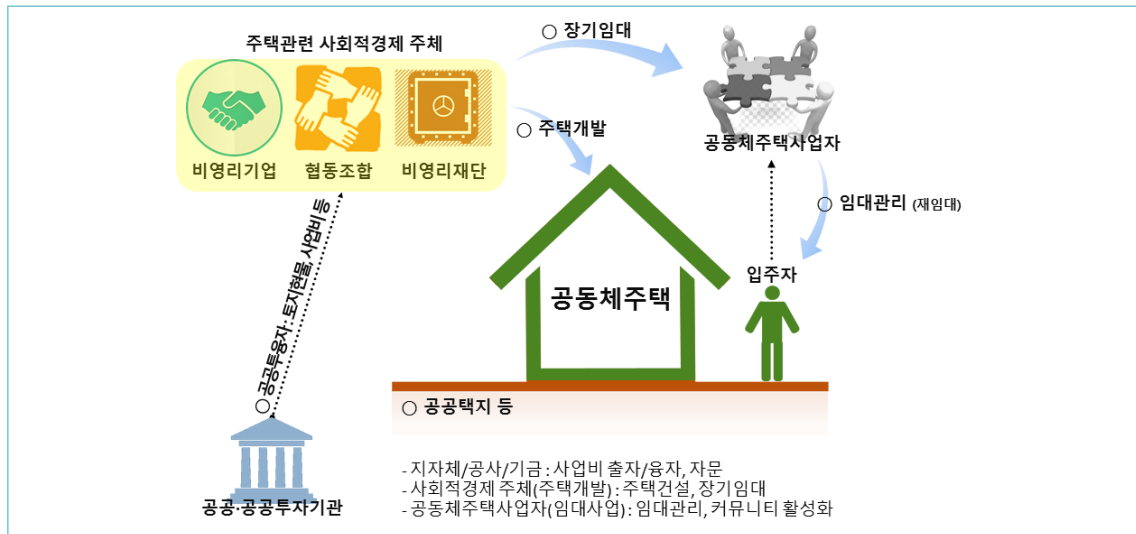
자료 : 강세진(2017)

* 이음채주거협동조합, 이웃기웃 청년주거협동조합 등

** 서울시의 사회주택 사업의 경우 입주자와 상관이 없는 전문업체에서 건설하여 공급되고 있다. 물론 커뮤니티 공간 등을 갖추고 있으므로 넓게 보자면 공동체주택으로 분류할 수도 있다(남원석·박은철, 2015).

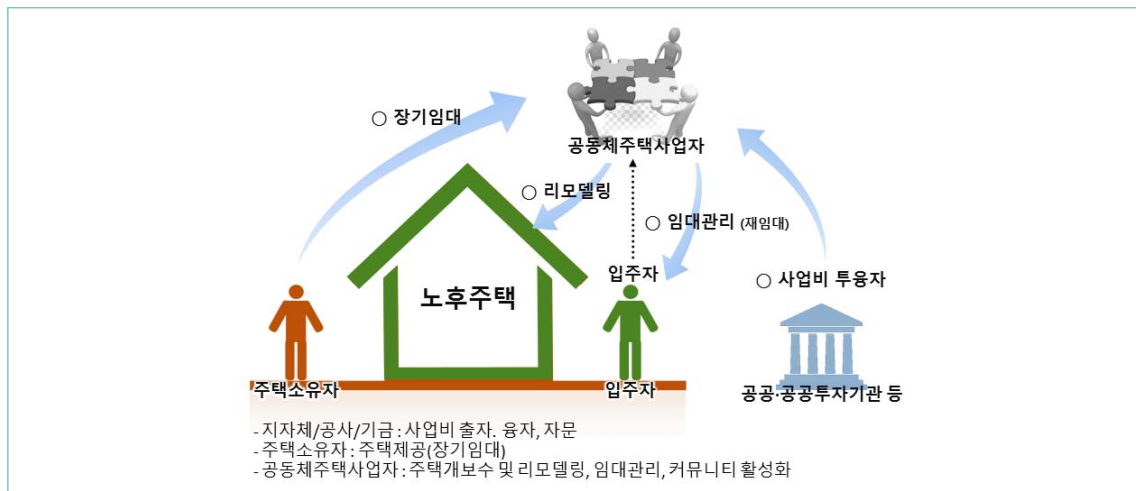


그림 20. 공공투융자 분업형 임대사업



자료 : 강세진(2017)

그림 21. 공공투융자 재임대사업



자료 : 강세진(2017)

③ 공동체주택 사회적협동조합 활성화

앞서 논의하였듯이 공동체주택의 경우 비영리로 공급되더라도 일반협동조합으로 운영되면 세제상의 혜택을 받지 못한다. 현재의 제도적 틀에서 이러한 문제를 해소할 수 있는 방안 중에 하나로 공동체주택 사회적협동조합을 활성화시키는 것을 검토할 필요가 있다.

사회적협동조합은 “협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합”을 말한다(협동조합 기본법 제2조제3호). 일반협동조합이 요건을 갖추어 지방자치단체에 신고를 하면 등록이 되는 것과 달리, 사회적협동조합은 기획재정부장관의 인가를 받아야 설립할 수 있다.



사회적협동조합은 법인세법(제1조제2호)에 따라 ‘비영리내국법인’으로 간주되므로 주택을 조합원에게 임대하여 발생하는 소득에 대해서 고유사업에 따른 이익으로 간주되어 법인세가 면제될 것으로 여겨진다(법인세법 제3조제1항). 다만 사회적협동조합을 인가하는 주체가 기획재정부장관이므로 공동체주택사업을 <협동조합 기본법 제93조제1항>에 규정된 사업에 해당하는 것으로 인정받을 수 있도록 사회적 공감대를 형성할 필요가 있다.*

참고문헌

1. 강미나(2016), “미국의 자조 주택마련 프로그램(SHOP)”, 『국토정책 Brief』, (589), 국토연구원.
2. 강세진(2007), “서울시 주거지유형별 주택재개발사업의 추진에 미치는 영향요인 연구”, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
3. 강세진(2014), “서민 잡는 REITs 고려할 가치 없다”, 『The Scoop』, 98호.
4. 강세진(2016a), “사회주택의 공급주체로서 주택협동조합의 사례 및 활성화 방안”, 『부동산포커스』, 95 : 75-93, KAB부동산연구원
5. 강세진(2016b), “이슈진단(145) 비영리단체의 정의 (Defining NPIs)”, 새로운사회를여는연구원, <http://saesayon.org/2016/08/29/19363/>
6. 강세진 외(2014), “국외 주택협동조합 운영구조의 유형화에 관한 연구”, 『국토계획』, 49(2) : 209-228, 대한국토·도시계획학회.
7. 강세진(2017), “비영리 공동체주택의 의미 및 활성화 방안”, 『부동산 포커스』, 106 : 17-33, KAB 부동산연구원.
8. 강세진·진남영(2015), 『경기도형 공동체 주거 모델 발굴 연구』, 경기연구원.
9. 권순형(2017a), “이슈진단(156) 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ①”, 새로운사회를여는연구원, <http://saesayon.org/2017/03/07/20366/>
10. 권순형(2017b), “이슈진단(157) 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②”, 새로운사회를여는연구원, <http://saesayon.org/2017/03/10/20386/>
11. 권순형(2017c), “이슈진단(158) 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②”, 새로운사회를여는연구원, <http://saesayon.org/2017/03/16/20423/>
12. 권순형(2017d), “이슈진단(159) 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②”, 새로운사회를여는연구원, <http://saesayon.org/2017/03/23/20525/>
13. 김태섭(2015). 『사회적 주택 공급 활성화 방안 - 사회주택 공급 활성화를 위한 토론회 자료』, 주택산업연구원.
14. 김혜승 외(2013). 『사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구』, 국토연구원.
15. 남원석·박은철(2015), 『‘1인가구시대 맞춤형 주거해법’ 사회임대형 공동체주택 활성화』, 서울연구원.

* <협동조합 기본법 제93조제1항> 각 호에 규정된 “지역사회의 재생, 지역경제의 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 그 밖에 지역 사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업”(제1호), “취약계층에 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스를 제공하는 사업”(제2호), “취약계층에 일자리를 제공하는 사업”(제3호), “국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업”(제4호), “그 밖에 공익증진에 이바지 하는 사업”(제5호)에 해당한다.



16. 두성규 · 김현아(2012), 『주택공급제도 개선 방안 연구 - 주택공급에 관한 규칙의 개선 방안을 중심으로』, 한국건설산업연구원.
17. 서울시 마을공동체 종합지원센터(2014), 『주민주도형 마을공동체 활성화 계획 수립과정 지원 시범 사업 보고서』
18. 서울특별시(2004), 『2010 서울특별시 도시 · 주거환경정비기본계획』
19. 서울특별시 사회주택종합지원센터(2016), 『서울시 사회주택 주거실태 및 사업프로세스 연구』
20. 서울특별시의회(2014). 『사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안』.
21. 신용하 편(1985), 『공동체이론』, 문학과지성사.
22. 최정은 외(2015), “한국형 ‘마더센터’의 성장 가능성 탐색”, 『2015 마을살이 작은연구』, 서울시 마을공동체 종합지원센터.
23. CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(eds.)(2012). *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*.
24. Smith, Adam.(2007), 『국부론 상 · 하』, 김수행 역, 비봉출판사.
25. United Nations(2003), *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*.

2017년 새사연 발간 보고서

2017년 5월 11일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
경제	01/03	진짜' 경제민주화로 ⑤ 하청 중소기업, 글로벌 중견 대기업 될 수 없나?	정승일
노동	01/09	2017 전망보고서 (1) : 노동시장 불안정성의 심화	송민정
경제	01/12	일본은행이 선택한 화폐적 해법, 2017년을 희망의 해로 만들 수 있을까?	송종운
복지	01/16	2017 전망보고서 (2) : '불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다	최정은
국내외 정세	01/23	2017 전망보고서 (3) : 국내외 정세, 대전을 탐색하는 2017	박세길
세계경제	02/03	2017 전망보고서 (4) : 2017년 세계경제, "공포의 해"가 될 것인가?	송종운
마을	02/06	2017 전망보고서 (5) : 다가오는 건거의 계절, 마을살이의 운명은?	강세진
부동산	02/10	2017 전망보고서 (6) : 장기불황 초입에 들어서는 주택시장	권순형
보건의료	02/13	2017 전망보고서 (7) : 한국 보건의료 체계의 개혁, 더 이상 미룰 수 없다	고병수
종합	02/22	2017 전망보고서 (8) : 2017년 7대 분야를 전망하다	새사연
부동산	03/08	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ①	권순형
부동산	03/10	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②	권순형
부동산	03/16	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ③	권순형
부동산	03/23	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ④	권순형
부동산	04/12	민달팽이주택협동조합이 3년을 버티며 남긴 고민들	황서연
정치	04/18	The Plan : 민주주의 깨트리기	강세진
사회정책	04/27	성장과 복지를 위한 사회정책, 한국사회 미래비전이 되어야 한다.	이은경
정치	04/29	2012년 대통령선거에서 광학식투표분류에 따른 후보자간 상대적 불균등성 규명	강세진
보건의료	05/02	한국 보건의료, 어디로 가야하나	이은경
부동산	05/10	비영리 공동체주택의 의미와 활성화 방안	강세진