

2011 년 빈곤포럼

## Urban Rental Housing in a Low-Income Society

저소득 사회 내에서의 도시 임대주택

Franklin Obeng-Odoom

▣ 일시 : 2011. 11. 4.(금) 15:00 ~ 18:00

▣ 장소 : 한국보건사회연구원 소회의실

한국보건사회연구원

# 2011 년 빈곤포럼

▣ 좌장 : 김혜승(LH 토지주택연구원 주택토지·건설경제연구본부 연구위원)

## ▣ 주제 및 발표자

— 주제: Urban Rental Housing in a Low-Income Society

저소득 사회 내에서의 도시 임대주택

Franklin Obeng-Odoom

(The Department of Political Economy, The University of Sydney)

## ▣ 토론자

— 원외

지정 토론자

박은철(시정개발연구원 주택도시설계연구실 연구위원)

정원오(성공회대학교 사회복지학과 교수)

최은희(LH 토지주택연구원 정책경영연구실 수석연구원)

— 원내

이태진 (기초보장연구실장)

김미곤 (기초보장연구실 연구위원)

여유진 (기초보장연구실 연구위원)

김태완 (기초보장연구실 연구위원)

남상호 (기초보장연구실 연구위원)

김문길 (기초보장연구실 부연구위원)

최현수 (기초보장연구실 부연구위원)

# 목 차

## <주제. Urban Rental Housing in a Low-Income Society> - 저소득 사회 내에서의 도시 임대주택

▪ Abstract	5
▪ Introduction	6
▪ The Theory of Regulation	8
▪ Housing in Ghana	14
<i>Rental Housing</i>	15
a. Expansion in Rental Housing Units	17
b. Housing Maintenance	19
c. Levels of satisfaction among renters	21
▪ Prospects for Progress: ‘Scan globally, reinvent locally’	24
▪ Conclusion	29
▪ References	31
<번역 원고>	
▪ 초록	43
▪ 서문	44
▪ 규제 이론	47
▪ Ghana 의 주거	53
▪ 임대주택	54
a. 임대주택 단위의 확대	56
b. 주택 수선유지	59
c. 임차인들 간의 만족도 수준	61
▪ 발전의 전망: ‘세계적으로 살펴보고, 지역적으로 재발명한다’	65
▪ 결론	71

## Urban Rental Housing in a Low-Income Society

Franklin Obeng-Odoom<sup>1</sup>

Department of Political Economy

The University of Sydney, Australia

*Email:* [odoomj6@yahoo.co.uk](mailto:odoomj6@yahoo.co.uk), [franklin.obeng-odoom@sydney.edu.au](mailto:franklin.obeng-odoom@sydney.edu.au)

*Personal Website:* <http://www.jjang.rgro.net/franklin.htm>

Paper presented at the Korean Institute for Health and Social Affairs

4th November, 2011

---

<sup>1</sup> Thanks to Dr. Hae Seong Jang for feedback on earlier drafts and assistance in presenting the paper. All errors remain my own.

## *Abstract*

*Neoclassical economists claim that the regulation of rental housing, particularly through rent control, creates a shortage in rental housing units, fosters poor maintenance of the existing housing stock, and creates a black market in a depleted rental housing market where the cost of renting is higher than under a rent control regime. A deregulated rental market, on the other hand, is said to drive expansion in rental housing, improve housing maintenance, and improve general levels of satisfaction among renters. This paper challenges these latter claims using evidence from Ghana – a low-income society. It demonstrates that the deregulation of the Ghanaian rental housing market in the last 3 decades has worsened housing conditions for the poor; improved the incomes of the few private landlords, and created a desperate scenario where ownership is preferred to renting. In spite of this evidence, the paper questions the effectiveness of rent control as a panacea for pro-poor housing, but defends other forms of intervention to provide pro-poor rental housing units.*

*Key words = Rent Control, Housing, Africa, Regulation*

## Introduction

One aspect of the poverty-housing nexus which is well known but for which policy is sparse and little research exists is rental housing (Turner and Malpezzi, 2003). In some countries, rental housing policy is described as 'a non existent sector' (Sendi, 1999). More recently, Alan Gilbert, UCL Emeritus Professor of Geography, has observed that globally most countries have little in terms of policy or research on rental housing, although it is recognised that affordable rental housing units reduce dimensions of poverty such as 'housing poverty'. In fact, rental housing seems to be the housing tenure of the days of old – in terms of research and policy (Gilbert, 2008). The UN-HABITAT (2011) has recently noted that rental housing is looked down upon - by governments, civil servants, and the mass number of people who live in cities and towns, especially in developing countries. Yet, in most countries, renters outnumber owners – yes, even in New York and Los Angeles where images of 'American dream' would lead us to believe that most people are owners (Gilbert, 2008).

For those few countries where rental housing policy exists, there is fierce debate about whether a nanny state is needed, to regulate the rental housing market. There is no consensus. On the one hand, pro-nanny state analysis insists that market failure abounds in the housing market which is normally characterised by huge asymmetric information, so it is important to regulate the rental housing industry.

On the other hand, anti regulation analysts – often neoclassical economists - argue that regulation, including rent control, hurts the majority of people, as it causes a contraction in the housing market and is prone to abuse (Munch and Svarer, 2002).

To ascertain the validity of these claims, it is important to study real life experiences of countries that were pro regulationist, but deregulated when neoliberals promised them that the majority of their populations will escape the pressures of housing after privatisation (Parker and Kirkpatrick, 2002). One of such countries is Ghana, often labelled as a ‘trailblazer in sub-Saharan Africa’ (Bawumiah, 2010) and a ‘model state’ (Bierschenk and Spies, 2010, p.4) based on its embrace of economic rationalist policies. There, the papers on rental housing have been few. The earlier ones focused on the problems of rent control (e.g., Malpezzi et al., 1986; Tipple et. al., 1997), while the more recent ones have looked at the health problems of renters (e.g., Luginaah et al., 2010; Baiden et al., 2011).

The present paper builds on these existing studies, but is distinct from them in three ways. First, it situates the rental housing question in the broader debate on regulation. Second, it sheds greater light on the lived experiences of urban rental housing by seeking to synthesise and re-interpret the existing evidence. Third, it draws lessons from international experiences. The paper argues that a free market approach to managing the rental housing industry has worsened the

housing question for the majority of poor people. It shows that the private rental housing industry is characterised by poor maintenance, poor landlord-tenant relationships, and high rental levels. In spite of this evidence, the paper questions the effectiveness of a rent control regime in providing affordable housing.

The rest of the paper is divided into 4 sections. Following this introduction, section 2 looks at the theoretical arguments for and against regulation, and sections 3 and 4 consider the problems and prospects of rental housing in Ghana.

### **The Theory of Regulation**

Regulation connotes control of price, quantity, entry or exit. It is one way in which governments intervene in markets of goods and services (Viscusi et al., 2005). The argument for regulation is often framed in terms of advancing the best interest of society. However, the degree of regulation that is desirable is a source of bitter controversy among economists.

On the one hand, neoclassical economists argue that less, rather than more, state regulation is desirable (see, for example, Friedman and Friedman, 1980). To them, markets *occasionally* fail to allocate goods and services efficiently. Such is evidently the case with monopolistic,



oligopolistic, and monopsonistic market structures. Or when markets fail to provide public goods, cure information asymmetries or heal environmental hazards. It is only in these circumstances that state regulation is desirable (Arnott and Igarashi, 2000). The reasons for opting for less state regulation are varied. One set is offered by public choice theory (Buchanan, 1993; Tullock et al. 2002) or the idea that the actors in state institutions are self-seeking and prone to corruption. From this perspective, producers who seek regulation do so in order to capture the state for the advancement of their own interests (Stigler, 1971). Other reasons relate to arguments about inefficiency and how state bureaucracy often incurs huge costs in time and money to regulate the market (Mueller, 1976; Malpezzi, 1998).

Keynesian and institutional economists hold a rather different view on how much regulation is desirable. To them, failure is inherent in markets, so governments should have a substantial role in regulating them (Self, 1993; Robinson, 2009; Argyrous, 2011). From this angle, regulation is the norm, rather than the exception. This later group of thinkers normally argue that the more the government is involved in managing the market, the better it will be for economic growth, redistribution, and the environment. Also, regulation leads to less financial volatility, more employment, and better allocation of goods and services.

It is within this broad framework that the debate about whether to control rental housing is set, albeit with reasons tailored to housing. Like regulation, more generally, there are many ways in which the state can intervene in rental housing markets (Zheng et al., 2007). Some of these are through enforcing building standards and zoning, imposing a requirement to obtain permits to commence physical development and restricting them from converting housing to different uses (Turner and Malpezzi, 2003). Of these approaches to regulation, the oldest and most explicit is rent control, which became popular after the Second World War – mainly to provide tenants with secure tenure (Hubert, 2003; O’Sullivan and Decker, 2007, p.96).

There are various ways in which rent is controlled. Many rent control models allow rents to be changed after certain improvements have been made. Some fix rent for the sitting tenant and alter it after the end of the subsisting tenancy, others vary rent according to the cost incurred on the replacement cost of the rental unit or its improvements, and a few control rent in part of the housing units, but not in others (Turner and Malpezzi, 2003; Zheng et al., 2007).

No matter what type or model is in place, within neoclassical economics thinking, it is almost heretical to talk of state regulation in rental housing market. Indeed one survey, seeking to find out the level of consensus among 1,990 economists on 40 economic questions showed that it was the negative effect of rent control that drew the

largest amount of consensus, totalling 93.5 per cent (Arnott, 1995, p.99). The argument is that controlling rent control is a sure way of removing the economic incentive for investing in or improving the quality of housing. Therefore, rent control leads to a shortage of rental housing and leads to the proliferation of poorly maintained housing stock in the long run (O'Sullivan, 2003).

Economists further argue that it takes the average rental housing seeker more time to find rent controlled housing (O'Sullivan, 2003, pp.490-495). Also, they argue that rent control fosters discrimination and creates a black market where conditions are worse than what regulation seeks to control (Arnott, 1995; Mason and Quigley, 2007). There are a few economists who contend that, on the grounds of asymmetric information, a little amount of control is needed in order to prevent landlords from profiting from the information problems in rental housing markets (Hubert, 2003). However, overall, economists believe that rent control hurts society as a whole and might be worse – figuratively – than bombing the society (Block, 2008).

Other social scientists put the case for rent control, often as part of a broad sweep of measures to give a 'social face' to housing. The argument is that regulation is needed to prevent landlords from exploiting tenants. Also, intervention is needed to ensure that housing is affordable to the majority of people (Sendi, 1991). Furthermore, controlling rent can serve as a way of improving the redistribution of

income across different social classes as well as making it possible to seek employment opportunities anywhere (Stilwell, 1992, pp.44-50; Norris and O'Connell, 2010).

To be sure, the control of private rental housing is only a very first step advocated by more progressive analysts who usually favour public and social housing (Glynn, 2009, pp. 320 – 325). How to move from the control of private rents through public to social housing has not been theorised. Ideas from radical social scientist and philosopher Engels (1872) would suggest that a social housing regime may become possible by regulating private rents and landlord behaviour. That could lead to a reduction in the supply of rental housing units which, in turn, would unleash a crisis in housing. The state agencies, fearing the repercussions of possible social unrest, may then intervene by providing public housing where a majority of rental housing units are owned by the state. The final stage of the transition is the situation where all rental housing is state owned. This process is likely to make housing affordable and accessible to the majority of people. Like advocates of little regulation, those analysts who advocate the regulation of the private rental housing market claim that their preferred model is in the public interest.

To examine the plausibility of these claims, it is important to examine how rental housing regimes operate in real life and ascertain tenants'

lived experiences. The rest of the paper considers the case of Ghana where rent was first strictly controlled and then deregulated.

## **Housing in Ghana**

Housing policy in Ghana has evolved. From the very beginning it was the state that led production, but now the state is creating the 'enabling environment' for private sector housing provision (Arku, 2009). The private sector is further segmented into formal and informal sectors. The formal sector is made up of private estate developers that build gated housing communities mainly in the big cities of Accra and Kumasi (Tipple and Korboe, 1998). The informal sector is larger and normally uses the 'one house project based system' to develop houses (Tipple et al., 1997; Yeboah, 2005). Whether private or public sector, housing in Ghana is geared towards ownership and improving the size of this stock (Obeng-Odoom and Amedzro, 2011). This orientation may be the result of the high (1.5 million units) housing deficit in the country (Ghana Statistical Service, 2000; Gough and Yankson, 2010). However, for that very reason, it is important to give careful attention to rental housing.

## *Rental Housing*

Rental housing constitutes about 22.1 per cent of the total housing stock in Ghana (UN-HABITAT, 2010, p.2). Of these, only 2 per cent is owned by the state (Co-operative Housing Foundation International, 2004). It follows that the dominant form of rental tenure in Ghana is private renting. One notable feature of Ghanaian housing policy, despite its pro-market orientation, is the maintenance of rent control, at least on the statute books. The control of rent was a feature of pre-independence Ghana. In 1947, a decade before independence, such a policy was on the statute books. Right through different military and civilian governments, rent control has never been removed (Kufour, 1993). Today, there is the Rent Act of 1963 which has guidelines on rental housing, from bonds through provision of avenues for dispute, to how much of a rent may be charged - upfront. The Act is enforced by the Rent Control Department under the Ministry of Water Resources Works and Housing (Rent Control Department, 2010).

Earlier studies on rental housing showed the destructive effects of rent control for which reason they called for its removal. These papers came from Stephen Malpezzi's team (Malpezzi et al., 1986; Tipple et al., 1997; Tipple, 1999) which argued that the prevalence of rent control was creating a black market, was responsible for the shortfalls in rental housing and was responsible for poor maintenance of rental

houses. On these bases they advocated the removal of rental regulations. To them, a free rental market was conducive to better quality, higher quantity, and lower cost rental housing.

It is hard to say to what extent these papers had on policy. However, together with the broad sweep of neoliberal changes which emphasised austerity, the Ghanaian state has left the law in the statute books. However, since the early 1990s rental levels have been determined according to market forces. Also, the state has gradually been withdrawing from the provision of housing. A case in point is the investment behaviour of the Social Security and National Insurance Trust (SSNIT), a quasi state institution that was responsible for providing public rental housing units. Real estate constituted 14.1 per cent in 2007, but dropped to 11.4 per cent in 2008, and declined further to 7.0 per cent in 2009 (SSNIT, 2008, p.28 ; SSNIT, 2009, p.24). Another example is the chronic underinvestment in the Rent Control Department. In 2009, for instance, the department had only 66 members of staff, although it required 308 to discharge its duties under the law (Rent Control Department, 2010, p.20).

The state withdrawal from the provision of rental housing, lack of support to the Rent Control Department, and the determination of rental levels according to the forces of supply and demand may be taken collectively as evidence that, in the last 20 years, Ghana has operated under a defacto free rental housing regime. Has this regime



led to an expansion in the provision of private rental housing, better housing maintenance and high levels of satisfaction among the Ghanaian population?

**a. Expansion in Rental Housing Units**

Table 1 shows that the private sector seems to be taking advantage of the current environment. The share of private sector landlords in total housing providers increased from 39.2 in 1991 to 53.8 in 2006. Simultaneously, the share of tenancies for which government is landlords halved, from 10.4 per cent in 1991 to 5.7 per cent.

Table 1: Type of landlords in urban areas, 1992-2006

Landlord	1992	1999	2006
Relative	46.6	46.0	38.8
Private individual/Agency	39.2	43.5	53.8
Private Employer	3.2	2.2	1.3
Government/Public	10.4	5.5	5.7
Other	0.5	2.8	0.4

Sources: Ghana Statistical Service, 1995; 2000; 2008

One feature of private rental housing is that it is expensive relative to the incomes in Ghana. Depending on location, finishes, and relationship between tenant and landlord, rents can be anywhere between \$100 and \$5, 000 (Global Property Guide, 2009, Grant, 2009;

Mireku, 2010), whereas the national per capita income is around \$247 (Ghana Statistical Service, 2008). Thus the rent to income ratio in Ghana is high partly because incomes are low (Tipple et al., 1999) and partly because the rents are high (Boamah, 2010). Of course, there are those rooms in houses called 'compound houses' which are much cheaper to rent, ranging from \$4-\$60 (Obeng-Odoom, 2011). However, the share of compound houses in the total housing stock in urban areas has dropped. According to Grant (2009, p.69) compound houses are becoming scarce. In 1990, they constituted 62 per cent of the housing stock, but by 2000, their share in the total housing stock had declined to only 42.5 per cent. In turn, the number of households living in compound houses dropped. In 1991, about 68 per cent of households in urban areas lived in compound houses (Ghana Statistical Service, 1995, p.45), but by 2006, the share had dropped to 55 per cent (Ghana Statistical Service, 2008, p.64).

Not only are rental levels high, but also the financial pre-requisites of being a renter have become onerous. Some landlords would occasionally increase rent on the justification of rising national inflation. Others claim that they need extra money to make further improvements on the rental property, while the remaining justify this practice on the basis of 'better' offers they have received from prospective tenants (Luginaah et al., 2010). While under a strict rent control regime only 6 months key money or bond was required, in a free market system, as much as 2 years of rent in advance is the norm.

In Accra (capital city of Ghana), for example, 31 per cent of renters say that they pay 36 months' rent in advance (World Bank, 2010, p.13).

Economic theory which extols the virtues of a private rental housing regime suggests that with such high rents, landlords would have sufficient improve housing services and maintenance would generally improve, as landlords obtain sufficient funds for maintenance (O'Sullivan, 2003). Has this happened in Ghana?

#### **b. Housing Maintenance**

Ninety three per cent of tenants in Accra believe that the structure in which they live is structurally safe (World Bank, 2010, p.12). However, most of the structures are poorly maintained, deteriorating quickly and lacking in basic sanitary facilities (Grant and Yankson, 2003, p.71). A similar problem has been found in Kumasi (Korboe and Tipple, 1995; Boamah, 2010), and the entirety of urban Ghana (Obeng-Odoom and Amedzro, 2011). All the papers on rental housing in Ghana document poor rental housing conditions in the form of the lack of sanitary facilities. Some rental units have neither baths nor toilets. Most rental units leak badly, are poorly fitted with sanitary facilities and are poorly finished. A landlords market exists in Ghana, so the landlords decide what to do and often the tenants have little to say. It is not as if the tenants did not know what the obligations of the landlords are, they do (World Bank, 2010).

Paradoxically, any attempt to insist on tenants’ rights and to demand better services lead to evictions (Yeboah, 2005). In turn, the conditions of tenancy are deteriorating. Recent fieldwork by Luginaah’s team (Luginaah et al., 2010; Arku et al., 2011; Baiden et al., 2011) reveals large health problems related to occupying rental housing units in Ghana.

Table 2: Households and Room Density in Urban areas in Ghana, 1992 -2006

No. of Rooms	1992	1999	2006
1	52.2	63.3	58.3
2	30.9	25.6	25.5
3	9.4	6.2	8.6
4	4.3	2.3	3.8
5 +	3.2	2.6	3.8

Sources: Ghana Statistical Service, 1995; 2000; 2008

Table 3 shows that a large majority of households rent single rooms. The share of households inhabiting single rooms increased between 1992 and 1999. Simultaneously those households inhabiting 5 or more rooms decreased to 2.6 per cent between 1992 and 1999. This experience reflected general deteriorating economic conditions in Ghana between 1992 and 1999 (see Bawumiah, 2010). As conditions improved in the economy (1999 – 2006), there was a reversal of the

1992-1999 experience. The share of renters in single rooms declined and that in 5+ rooms increased. What this evidence suggests is that, whether in good or bad times, the housing conditions of the poor – including poor maintenance and overcrowding - are worse than the rich. This distribution of poor housing conditions has implications for the levels of satisfaction among renters.

### **c. Levels of satisfaction among renters**

The recent work of Baiden et al. (2011) shows that the levels of housing dissatisfaction in Ghana are higher among households that suffer overcrowding, as these households have less privacy and experience greater interruption in their work. Nevertheless, the pressures of high rent and onerous tenancy conditions necessitate that people pool together resources to obtain private rental accommodation (Luginaah et al., 2010).

Together these constitute poor tenancy conditions, leading to regular conflicts and contestations between landlords and tenants. As a result of these contestations, the Rent Control Department has been swarmed by complaints. In 2008, there were 3,000 complaints (Obeng-Odoom, 2011). In 2009, there were 46,812 cases. In the first half of 2010 (January –April), there were 4,463 cases. The number is expected to have been around 9, 000 cases, had the department had enough offices (Department of Rent Control, 2010). According to the

Department, other problems are reported to the Police Stations and in the newspapers. It says that the courts of Ghana are ‘inundated with numerous tenancy disputes’ (Department of Rent Control, 2010, p.2).

For all these reasons, renters in Ghana suffer acute psychosocial stresses (Luginaah et al., 2010) which, in turn, have made people ‘rent averse’. In one popular radio advert in Ghana, a man who is taken to his friend’s dwelling asks, ‘are you renting this house?’ The friend exclaims in disbelief, rent? Anecdotal, yes, but more systematic studies corroborate this perception. In one recent survey, none of the 33 interviewees could call their rental unit a ‘home’ (Luginaah et al., 2010, p.537) – usually understood as a place of peace (Tipple and Speak, 2009, pp.1-4). Consequently, people are fed up with rental housing and a mindset of owning has become the norm. Table 2 shows that the share of urban residents who rent remained nearly the same from 1991 to 2006.

Table 3: Occupancy status in urban areas, 1992-2006

Tenure type	1992	1999	2006
Owning	17.0	24.3	26.1
Renting	39.4	36.1	40.9
Rent free	42.4	38.8	31.7
Perching	1.2	0.8	1.3

Sources: Ghana Statistical Service, 1995; 2000; 2008

Ownership, on the other hand, has consistently increased – from 17 to 26.1 per cent between 1991 and 2006. Thus, in addition to earlier theoretical studies (e.g., Henderson and Loanides, 1983) which suggest that ownership is ‘natural’ – emerging from financial advantages – or empirical papers (e.g., Boamah, 2010) that argue that ownership is a ‘cultural thing’ (Boamah, 2010), I argue that the tendency to own is a product of neoliberalism. Overall, the study shows that the case of the neoliberals - free rental markets lead to an expansion in rental housing units which are well maintained and create high levels of housing satisfaction – is built of failed hopes and shaky assumptions. Change is badly needed.

### **Prospects for Progress: ‘Scan globally, reinvent locally’**

It was Alan Gilbert (2002) who, in reflecting on his long years of housing research, came to the conclusion that governments should ‘scan globally and reinvent locally’. That is, rather than try to reinvent the wheel; governments should learn lessons from countries other than their own. Good experiences can be learnt and bad experiences should forewarn. Because countries differ, governments must necessarily adapt what they learn to their specific circumstances.

From this perspective, the Ghanaian authorities can learn lessons from around the world. According to Gilbert (2008) and the UN-HABITAT (2011), South Korea is a model country – for rental housing policy. To be sure, Korea Republic has had its own experience with poor rental housing under IMF-inspired market-led housing regime (see, for example, Ha, 2004).

Learning from that experience, the Korean Government has initiated an ambitious 10-year plan to construct 1 million public rental housing units on 30-year leases since 2003. Rent for such units are 75 per cent lower than those pertaining on the market (Ha, 2008). Also, the Shift system, introduced in Seoul recently, is designed to get private developers to provide 17 – 20 per cent of their housing estates as ‘social rental housing’ on 10-year tenancy basis, expected to increase to 20 years with time (Kim and Han, 2011). As of 2004, there are permanent rentals (constituting 16.5 per cent), fifty-year rentals



(which make up 8.1 per cent), five-year rentals (57.0 per cent) five, ten, or 50-year workers rental (constituting 3.4 per cent), and three-year public rental (10.9 per cent) housing units in Korea (Ha, 2002; 2008).

The Korean model is better than rent assistance policies that pertain in most Western countries (Hulse, 2002) because it has a better record of meeting the needs of low income people. Contrast that with the case in Australia. There, support for public housing is given in the form of rent assistance. According to Hulse (2002), the rent assistance program in Australia gives low-income people additional income, but no additional guarantee that they would find suitable affordable housing. Evidence made available by Wulf et al. (2009) shows that low-income private rental housing in Australia declined from 50 to 37 per cent between 2001 and 2006, while the share of private rental housing available to relatively rich people increased. Also, low-income private rental housing is mostly occupied by high income people (Yates and Wulff, 2005). More generally, the Australian model redistributes income from the public and the poor to the private sector and the relatively rich, while leaving intact the problem of insecure tenure (Stilwell, 1992).

The Korean model has its own problems too. Four are particularly acute. First, most of the public rental units do not guarantee secure tenure, as they are on offer for only five years. Second, there is widespread discrimination against those who occupy public rental

units (Ha, 2010). Third, from a theoretical perspective, the model can be questioned on grounds that the social rent that tenants pay is ‘flat’, not a proportion of income. In turn, its incidence is likely to be heavier on tenants whose incomes are lower relative to the incomes of others. Fourth, the proportion of public rental housing in the total housing stock remains low at only 8.9 per cent, although by the end of 2012, it is expected to increase to 15 per cent (Ha, 2008; 2010).

In spite of the problems in the Korean model, Ghana can benefit from learning from it, albeit selectively. Providing quality public rental units in sufficient numbers foster economic growth, generates employment, nurtures good health, redistribution, and happiness. The question is often where to get the money to develop such units (Hudson, 2002). A strategy to obtain revenue can take three forms, cost reduction (by, for example, reducing the bureaucratic steps entailed in obtaining permits), income generation (through, for example, land and wealth tax, as well as blocking tax evasion and avoidance, seeking revenue from oil), and redistribution (using a proportionate social rent system). One recent study on rental housing in Ghana (Obeng-Odoom, 2011, pp. 79-80) estimates that such measures may lead to the construction of at least 300, 000 housing units in 10 years, among others, if land and labour are provided at no cost. The rent from these houses could be reinvested in building more public housing over time.

On the demand side of the rental housing question in Ghana, it is important to recognize that unemployment is anathema to any project of public rental housing. Building more public rental housing could create more jobs, but inhabiting a public rental unit could also open up employment opportunities too – arising from the peace of mind needed to look for work (as the various papers in Glynn, 2009 show).

It is not enough, however, to provide public rental housing units and allow them to exist side by side with private rental housing. The scope for discrimination against renters of public housing is extremely high. Such is evidently the case in South Korea (Ha, 2008). There, Ha (2008) has recommended that the authorities embrace participatory housing development to minimise discrimination. While that policy recommendation is helpful, in the Ghanaian case, participation should not end at the stage of deciding construction of the units, but during and after construction too in order to make the project a people-centred development. The sociologist, Erik Olin Wright (2010) has provided examples of how people-centred development has been successful in many developing countries, including Brazil.

More fundamentally, because the problem of discrimination is not only the result of little participation but also ‘minority status’, the share of public rental housing in Ghana should be radically increased to make it the norm. Of course, the real issue is one of closing the gap between the haves and have nots. Thus, abolishing private tenure is

not enough if it is not connected to other policies that remove inequality.

How to bring about these changes will not be the result of historical accidents. Democracy in Ghana is fraught with problems, often in the form of voting along tribal lines, and electoral lapses in the form of spoilt ballots (Fridy, 2007). Nevertheless, it provides opportunities to struggle in and against the state. The key is to organise and politicise the housing issue, as evidence from Ghanaian politics (Ohemeng, 2005; Whitfield, 2010; Bob-Milliar, 2011) shows that it is political issues that get the most attention.

## **Conclusion**

There is a debate about whether to provide substantial regulation in the private rental housing industry remains unsettled. Yet, the disdain for regulation by neoclassical economists on the basis that a free rental regime leads to increase in rental housing, improved maintenance, and satisfaction among renters has led some countries like Ghana to abandon rent control. Yet, over 20 decades of privatising the rental housing industry, Ghana is yet to reap the benefits of liberalisation. Indeed, the share of rental housing in total housing stock has remained almost the same after several decades of deregulation. Rental properties are poorly maintained and costly, in terms of rental levels and conditions of tenancy. In turn, overcrowding in rental housing has increased as has the desire to own.

This evidence does suggest both policy and market failure. Policy failure because the Rent Control Department has not succeeded in regulating the rental housing industry characterised, among others, by high rents, wanton eviction of tenants, and poor maintenance. However, the failure of the department should be understood also as arising from the wide failures in the market. A small and weak Rent Control Department is overwhelmed by wide problems of market failure (Arku et al., 2010; Luginaah et al., 2010; Baiden et al., 2011).

Looking back at the work of the early writers on rent control in Ghana, they were right: a strict regime of rent control, as it may – consistent

with neoclassical economic theory – lead to a black market where housing is offered at rates that are higher than the controlled rents. That tendency, in turn, empowers the class of private landlords against the rest of the society, as it has the power to control how many rental units are available at any particular time. Also, although rent control does limit profiteering – which is what progressive social scientists tend to desire it for – it does not curtail it. Indeed under black market conditions, rent control may increase private profits. Where the early writers erred was in recommending a ‘no regulation’ regime: the current evidence from Ghana shows that a deregulated rental housing market is not conducive to social harmony. Therefore, it may be argued that the issue is not whether regulation is needed but rather which form of regulation is required, as further attested to by different forms of regulation elsewhere in the world.

## References

Argyrous G, 2011, 'The economics of the general theory' in Argyrous and Stilwell F (eds), *Readings in Political Economy: Economics as a Social Science*, Tilde University Press, Sydney, pp. 164-171.

Arku G, 2009, 'Housing policy changes in Ghana in the 1990s', *Housing Studies*, vol.24, no.2, pp. 261-272.

Arku G, Luginaah I, Mkandawire P, Baiden P, Asiedu A, 2011, 'Housing and health in three contrasting neighbourhoods in Accra, Ghana', *Social Science and Medicine*, doi:10.1016/j.socscimed.2011.03.023.

Arnott R, 1995, 'Time for revisionism on rent control?', *Journal of Economic Perspectives*, vol.9, no.1, pp. 99-120.

Arnott R and Igarashi M, 2000, 'Rent control, mismatch costs and search efficiency', *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, pp. 249-288.

Baiden P, Arku G, Luginaah I, and Asiedu A, 2011, 'An assessment of residents' housing satisfaction and coping in Accra, Ghana', *Journal of Public Health*, vol. 19, pp. 29-37.

Bawumiah M, 2010, *Monetary Policy and Financial Sector Reform in Africa: Ghana's Experience*, Combert Impressions Ghana Ltd., Accra.

Bierschenk T and Spies E, 2010, 'Introduction: Continuities, Dislocations and Transformations: 50 Years of Independence in Africa', *Africa Spectrum*, vol. 45, no. 3, pp. 3-10.

Block W, 2008, 'Rent control', *The Concise Encyclopedia of Economics*, second edition, New York.

Boamah A, 2010, 'Housing affordability in Ghana: A focus on Kumasi and Tamale', *Ethiopian Journal of Environmental Studies and Management*, vol.3, no.3, pp. 1-11.

Bob-Milliar G, 2011, 'Political party activism in Ghana: factors influencing the decision of the politically active to join a political party', *Democratization*, DOI:10.1080/13510347.2011.605998

Buchanan J, 1993, 'Public choice after socialism', *Public Choice*, vol. 77, pp. 67-74.

Co-operative Housing Foundation International (CHF), 2004, *Strategic Assessment of the Affordable Housing Sector in Ghana*, CHF, Washington DC.



Diko K and Tipple, G, 1992, 'Migrants build at home: long distance housing development by Ghanaians in London', *Cities*, vol. 9, no. 4, pp. 288-294.

Engels F, 1872, *The Housing Question*, Co-operative Publishing Society of Foreign Workers, Moscow.

Epstein R, 1988, 'Rent control and the theory of efficient regulation', *Brooklyn Law Review*, vol. 54, pp. 741-774.

Fridy K, 2007, 'The elephant, umbrella, and quarrelling cocks: disaggregating partisanship in Ghana's fourth republic' *African Affairs*, vol. 106, pp. 285-305.

Ghana Statistical Service (GSS), 1995, *Ghana Living Standards Survey: Report of The Third Round*, GSS, Accra.

Ghana Statistical Service (GSS), 2000, *Ghana Living Standards Survey, Round Four*, GSS, Accra.

Ghana Statistical Service (GSS), 2008, *Ghana Living Standards Survey: Report of the Fifth round*, GSS, Accra.

Gilbert A, 2002, 'Scan globally; reinvent locally': Reflecting on the origins of South Africa's capital housing subsidy policy', *Urban Studies*, vol. 39, no.10, pp.1911-1933.

Gilbert A, 2008, 'Slums, tenants and home-ownership: on blindness to the obvious', *International Development Planning Review*, vol. 30, no. 2, pp. I-X

Global Property Guide, 2009, 'Ghana: House prices, rents, and rental yields', *Ghana Property Guide*, <http://www.globalpropertyguide.com/North-America/Ghana/Rental-Yields> (accessed 24-12-09).

Glynn S, 2009, 'Homes for today and tomorrow', in Glynn S (ed), *Where the Other Half Lives: Lower Income Housing in a Neoliberal World*, Pluto Press, New York, pp. 320-325.

Gough K and Yankson P, 2010, 'A neglected aspect of the housing market: the caretakers of peri-urban Accra, Ghana', *Urban Studies*, vol.48, no.4, pp.793-810.

Grant R and Yankson P, 2003, 'Accra: City profile', *Cities*, vol. 20, no.1, pp.65-74.

Grant R, 2009, *Globalizing City, the urban and economic transformation of Accra, Ghana*, Syracuse University Press, New York.

Ha S, 2002, 'The urban poor, rental accommodations, and housing policy in Korea', *Cities*, vol. 19, no.3, pp. 195-203.

Ha S, 2004, 'Housing poverty and the role of urban governance in Korea', *Environment and Urbanization*, vol. 16, no.1, pp. 139-153.

Ha S, 2008, 'Social housing estates and sustainable community development in South Korea', *Habitat International*, vol. 32, pp. 349-363.

Ha S, 2010, 'Housing, social capital and community development in Seoul', *Cities*, vol. 27, pp. s35 – s42.

Henderson J and Ioannides Y, 1983, 'A Model of Housing Tenure Choice', *The American Economic Review*, vol. 73, no. 1, pp. 98-113.

Hubert F, 2003, 'Rent control: academic analysis and public sentiment', *Swedish Economic Policy Review*, vol.10, pp. 61-81.

Hulse K, 2002, 'Rent assistance: time for a policy review?', *Just Policy*, no. 25, pp. 13-25.

Ohemeng F, 2005, 'Getting the state right : think tanks and the dissemination of new public management ideas in Ghana', *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no.3, pp. 443 - 465.

Kim H. and Han S, 2011, 'Seoul', *Cities*, doi:10.1016/j.cities.2011.02.003.

Kim S, 1992, 'A model of rental housing choices in the Korean market', *Urban Studies*, vol. 29, no. 8, pp. 1247-1264.

Korboe D and Tipple G, 1995, 'City Profile, Kumasi', *Cities*, vol. 12, no. 4, pp. 267-274.

Kufour K, 1983, 'Private Sector Housing in Ghana: Some of the Legal Aspects of State Control since 1982', *Journal of African Law*, Vol. 37, No. 1, pp. 46-51.

Luginaah I, Arku G and Baiden P, 2010, 'Housing and health in Ghana: The psychosocial impacts of renting a home', *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 7, pp.528-545.

Malpezzi S, Tipple G, Willis K, 1989, *Cost and benefits of rent control in Kumasi, Ghana*, Report INU 51.

Malpezzi S, 1998, Welfare analysis of rent control with side payments: a natural experiment in Cairo, Egypt', *Regional Science and Urban Economics*, vol. 28, pp. 773-795.

Mason C and Quigley J, 2007, 'The curious institution of mobile home rent control', *Journal of Housing Economics*, vol. 16, pp. 189-209.

Mireku R, 2010, *Report on Residential Rentals in Accra*, Alpha Property Services Ltd., Accra, Ghana.

Mueller D, 1976, 'Public choice: a survey', *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, No. 2, , pp. 395-433

Munch J and Svarer M, 2002, 'Rent control and tenancy duration', *Journal of Urban Economics*, vol. 52, pp. 542-560.

Norris M and O'Connell C, 2010, 'Social housing management, governance and delivery in Ireland: Ten years of reform on seven estates', *Housing Studies*, vol. 25, no. 3, pp. 317 – 334.

O'Sullivan A, 2003, *Urban Economics*, 5th Ed., McGraw-Hill Irwin, Boston.

O'Sullivan E and Decker D, 2007, 'Regulating the private rental housing market in Europe', *European Journal of Homelessness*, vol. 1, December, pp. 95-117.

Obeng-Odoom F and Amedzro L, 2011, 'Inadequate housing in Ghana', *Urbani Izziv*, vol.22, no.1, pp. 127-137.

Parker D and Kirkpatrick C, 2002, 'Researching economic regulation in developing countries: developing a methodology for critical analysis', Centre on Regulation and Competition Working Paper Series, Paper no. 34.

Rent Control Department, 2010, *Forty Seventh Annual Report 2009*, Ministry of Water Resources Works and Housing, Accra, Ghana.

Robinson J, 2009, *Aspects of Development and Underdevelopment*, Cambridge University Press, Cambridge.

Self P, 1993, *Governments by the market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, England.

Sendi R, 1999, 'Private rented housing in Slovenia: A non existent housing sector', *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 14, no.3, pp. 309-322.

SSNIT, 2008, *2008 Annual Report*, SSNIT, Accra.

SSNIT, 2009, *2009 Annual Report*, SSNIT, Accra.

Stigler G, 1971, 'The theory of economic regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, no. 1, pp. 3–21.

Stilwell F, 1992, *Reshaping Australia; Urban Problems and Policies*, Pluto Press, Sydney.

Tipple G and Korboe D, 1998, 'Housing policy in Ghana: Towards a supply-oriented future' *Habitat International*, vol.22, no.3, pp. 245-257.

Tipple G, 1999, 'Transforming Government-Built Housing: Lessons from Developing Countries' *Journal of Urban Technology*, vol. 6, no. 3, pp. 17-35.

Tipple G, Korboe, D and Garrod G, 1997, 'Income and Wealth in house ownership studies in urban Ghana', *Housing Studies*, vol.12, no.1, pp. 111-126.

Tipple G, Korboe D, Garrod G, and Willis K, 1999, 'Housing supply in Ghana: A study of Accra, Kumasi and Berekum', *Progress in Planning*, vol. 51, no.4, pp. 255 – 324.

Tipple G and Speak Z, 2009, *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries*, Routledge, London.

Tullock G, Seldon A, and Brady, G, 2005, *Government Failure a Premir of Public Choice*, Cato Instutie, London.

Turnbull S, 2009, 'Affordable housing policy: not identifiable with orthodox economic analysis', *ICFAI Journal of Urban Policy*, vol.4, no. 1, pp. 21-43.

Turner B and Malpezzi S, 2003, 'A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control', *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, pp. 11-56.

UN-HABITAT, 2010, *Housing as a Strategy for Poverty Reduction in Ghana*, UN-HABITAT, Nairobi.

UN-HABITAT, 2011, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series, vol. 1, UN-HABITAT, Nairobi.

Viscusi K, Harrington J and Vernon J, 2005, *Economics of Regulation and Antitrust*, 4<sup>th</sup> Edition, MIT Press, Cambridge, MA.

World Bank, 2010, *City of Accra, Ghana: Consultative Citizens' Report Card*, World Bank, Washington D.C.



Wulff M, Dharmalingam A, Reynolds M and Yates J, 2009, 'Australia's private rental market: changes (2001-2006) in the supply of, and demand for, low rent dwellings', Australian Housing and Urban Research Institute Positioning Paper, no. 122.

Yates J and Wulff M, 2005, 'Market provision of affordable rental housing: lessons from recent trends in Australia', *Urban Policy and Research*, vol. 23, no.1, pp. 5-19.

Yeboah I, 2005, 'Housing the urban poor in twenty-first century Sub-Saharan Africa: Policy mismatch and a way forward for Ghana', *GeoJournal*, vol. 62, pp. 147-161

Whitfield L, 2010, 'The State Elite, PRSPs and Policy Implementation in aid dependent Ghana', *Third World Quarterly*, vol. 31, no. 5, pp. 721-737.

Wright E, 2010, *Envisioning Real Utopias*, Verso, London.

Zheng D, Deng Y, Gordon P, and Dale-Johnson D, 2007, 'An examination of the impact of rent control on mobile home prices in California', *Journal of Housing Economics*, vol. 16, pp. 209-242.

저소득 사회 내에서의 도시 임대주택

Franklin Obeng-Odoom<sup>2</sup>

Department of Political Economy

The University of Sydney, Australia

*Email:* [odoomj6@yahoo.co.uk](mailto:odoomj6@yahoo.co.uk), [franklin.obeng-odoom@sydney.edu.au](mailto:franklin.obeng-odoom@sydney.edu.au)

*Personal Website:* <http://www.jjang.rgro.net/franklin.htm>

한국보건사회연구원에서 제시된 논문

2011.11. 4.

---

<sup>2</sup> 본고를 제출함에 있어서 초안에 대해 피드백을 주신 장해성 박사에게 감사를 드린다. 모든 오류는 저자의 책임 사항이다.

## 초록

신고전파 경제학자들은 임대주택의 규제, 특히 임대료 통제를 통해서 임대주택 단위의 부족이 생성되고, 기존 주택 량에 대한 유지관리가 허술해지며, 고갈된 임대주택 시장 내에 임대료 규제 체제 하에서보다 높은 차임을 받는 암시장을 형성한다고 주장한다. 한편, 규제가 완화된 임대차 시장은 임대주택의 확대를 유도하고, 주택 수선유지를 개선하며, 또한 세입자들 간의 전반적인 만족 수준을 개선한다고 알려진다. 본 논문에서는 후자의 주장에 대하여, 저소득 사회인 가나에서의 증거를 사용하여 도전한다. 본고에서는, 지난 30년 간 가나에서의 임대주택 시장 규제완화가 영세민의 주거 상황을 악화시켰고, 소수의 민간 임대인들의 소득을 늘렸으며, 임차보다 소유를 선호하는 필사적인 시나리오를 창출하였음을 증명한다. 이러한 증거에 불구하고, 본고에서는 영세민을 위한 주거에 대한 해법으로서의 임대료 통제의 효과에 대해서 의문을 제기하면서도, 영세민을 위한 임대주택 단위들을 제공하기 위한 다른 여러 가지 형태의 개입을 지지한다.

키워드 = 임대료 통제, 주거, 아프리카, 규제

## 서문

영세민 주거 관계에서 잘 알려져 있지만 그에 대하여 정책이 일천하고 연구가 희소한 한 측면이 임대주택이다 (Turner 및 Malpezzi, 2003). 일부 국가들에서는, 임대주택 정책이 ‘부 존재하는 영역’으로 표현된다 (Sendi, 1999). 보다 최근에 UCL의 지리학 명예교수인 Alan Gilbert는 세계적으로 다수 국들에서 누릴 수 있는 임대주택 단위가 ‘주택 빈곤’과 같은 빈곤의 차원을 감소시킬 수 있다고 인식됨에 불구하고, 임대주택에 대해 정책 면이나 연구가 진행된 것이 거의 없다고 보고하였다. 실제로, 임대주택은 연구 및 정책의 관점에서 오래 전 시대의 주거 사용권리인 것으로 보인다 (Gilbert, 2008). UN-HABITAT (2011)에서는 근래에 임대주택이 정부, 공무원 및 도시민들에 의해, 특히 개발도상국에서 무시당하고 있다고 보고하였다. 그러나, 다수 국에서, 임차인 수가 임대인 수를 초과하며 – 어메리칸 드림으로 인해서 대부분 미국인들이 소유주일 것이라는 이미지를 갖게 되는 New York 과 Los Angeles 에서조차도 그러하다 (Gilbert, 2008).

임대주택 정책이 존재하는 몇몇 국가들에게, 임대주택 시장을 규제하기 위하여 유모 국가가 필요한지 여부에 대하여 극심한 논란이 있다. 일치되는 의견은 존재하지 않는다. 한편에서, 유모국가 지향 국들에 대한 분석에서는 주택시장에서 통상 막대한 정보 비대칭의 특성을 가지는 시장 실패가 빈발하므로, 임대주택 산업 규제가 중요하다고 주장한다. 반면, 반 규제 분석가들은 - 주로 신 고전 경제학자들임 - 임대료 통제를 포함하는 규제가 주택시장을 위축시키고 남용 우려가 많기 때문에 대다수의 사람들에게 손해를 준다고 주장한다 (Munch 및 Svarer, 2002).

이러한 주장들의 입증을 하기 위해서는, 규제론자였다가 신자유주의자들이 그들에게 민영화하면 그 이후에는 주택의 압력에서 벗어날 수 있다고 약속한 때 규제를 완화하였던 국가들의 생생한 경험에 대한 연구가 중요하다 (Parker 및 Kirkpatrick, 2002). 그러한 국가들 중 하나가 가나로서, 경제합리주의 정책을 포용한 데에 따라서 ‘사하라 사막 남부아프리카의 선구자’ (Bawumiah, 2010) 및 ‘모델 국가’ (Bierschenk 및 Spies, 2010, p.4) 라고 자주 일컬어진다. 가나에서의 임대주택에 대한 논문들은 거의 없다. 보다 초기의 논문들은 임대료 통제 통제 문제에 집중한 반면 (예로서,

Malpezzi 외, 1986; Tipple 외, 1997), 보다 최근의 논문은 임차인의 건강 문제를 다루었다 (예로서, Luginaah 외, 2010; Baiden 외, 2011).

본고는 이러한 기존 연구들에 기반을 두지만, 3 가지 면에서 기존 연구와 차별화된다. 첫째, 임대주택 문제를 규제에 대한 폭넓은 논란 속에 위치시킨다. 둘째, 본고는 기존 증거를 종합하고 재해석하려 함으로써 도시 임대주택의 거주 경험을 더 조명한다. 셋째, 본고는 국제적인 경험으로부터 교훈을 도출한다. 본고는 임대주택 산업 관리에서 자유시장적 접근 방식이 영세민의 다수에 대한 주거 문제를 악화시켰다고 주장한다. 본고에서는 민간 임대주택 산업이 수선유지에서 미흡하고 임대인-임차인 관계가 부적합하며, 차임 수준이 높다는 특성을 가진다는 점을 제시한다. 이러한 증거들에 불구하고, 본고는 가용한 주택을 제공함에 있어서 임대료 통제 체제의 효과에 대해서 회의적이다.

본고의 나머지 부분은 4 부분으로 구분된다. 서문 이후에 2 부는 규제의 찬반 주장 이론을 소개한다. 3 부와 4 부에서는 가나의 임대주택 문제와 전망을 고려한다.

## 규제의 이론

규제는 가격, 물량, 진입과 진출의 통제를 함축한다. 규제는 정부가 재화 및 용역의 시장에 개입하는 한 방식이다 (Viscusi 외, 2005). 규제에 대한 논란은 사회의 최선의 이익을 확장하는 데에서 체계가 구성된다. 그러나, 바람직한 규제 수준은 경제학자들 간에서 극심한 논란의 원천이다.

한편에서, 신 고전학파 경제학자들은 국가규제는 적을수록 바람직하다고 주장한다(예로서, Friedman 및 Friedman, 1980). 그들에게 있어서, 시장은 때때로 재화와 용역을 효과적으로 배분하는 데에 실패한다. 이것은 독점, 과점 및 수요독점 시장 구조에서 명백한 경우이고, 또는 시장이 공공재 공급, 정보 비대칭 해소 또는 환경 재해 복구에 실패하는 경우이다. 이러한 상황에서만이 국가 규제가 바람직하다 (Arnott 및 Igarashi, 2000). 국가 규제의 축소를 선택하는 사유는 다양하다. 한 가지는 공공 선택이론, 또는 국가 기관의 행동 주체들이 자기 본위이고 부패하기 쉽다는 생각에서 제공한다 (Buchanan, 1993; Tullock 외 2002). 이러한 견해에서는, 규제를 추구하는 생산자들은 자사의 이익을 증진시키기 위해 국가를 포섭하기 위하여 그런 행동을 한다 (Stigler, 1971). 다른 사유들은 비효율 및 국가 관료주의가 시장을 규제하는

데에서 거대한 시간 소요와 비용을 발생시킨다는 주장들에 관련된다 (Mueller, 1976; Malpezzi, 1998).

케인즈 학파 및 제도권 경제학자들은 규제가 어느 정도 바람직한가에 대해서 상당히 다른 견해를 보인다. 그들에게, 시장에서 실패는 고유한 것이며, 따라서 정부들은 시장을 규제하는 데에 상당한 역할을 가져야 한다 (Self, 1993; Robinson, 2009; Argyrous, 2011). 이러한 시각으로부터, 규제는 예외가 아니라 정상적이다. 이러한 후대 사고 집단에서는 일반적으로 정부가 시장 관리에 더 많이 개입할수록 경제 성장, 재분배 및 시장에 유익하다고 주장한다. 또한, 규제는 금융 변동성을 낮추고, 고용을 높이며 재화와 용역의 배분을 개선한다.

임대주택을 통제할 지의 여부에 대한 논란이 정립되는 것은, 주택에 맞춤 설정된 사유에 의하기는 하지만, 이러한 넓은 체계 안에서이다. 규제에서처럼, 보다 일반적으로, 국가가 임대주택 시장에 개입할 수 있는 많은 경로가 존재한다 (Zheng 외, 2007). 그 일부는 건축법과 용도지역지구의 시행, 물리적 개발에 허가요건을 부과 및 주택을 다른 용도로 전환하는 데 대한 규제들이다 (Turner 및 Malpezzi, 2003). 이러한 규제 접근방식들 중에서, 가장



오래되고 명확한 것이 임대료 통제로서, 2 차 대전 이후에 주로 임차인들에게 기간을 확보해 주기 위해서 활성화되었다 (Hubert, 2003; O'Sullivan 및 Decker, 2007, p.96).

차임을 통제하는 데에는 여러 가지 방식들이 있다. 다수의 임대료 통제 모델들에서, 일정한 개선이 이루어진 후에 차임이 변동되도록 허용한다. 일부는 기존 임차인의 차임을 고정하고 근근히 사는 임차가 끝난 후에 변경한다, 다른 경우에는 임대물건의 대체원가 또는 개선공사비에 따라서 차임을 변경한다. 또한 몇몇 경우에는 주택 단위들의 일부에서 차임을 통제하고 다른 부분에서는 하지 않는다 (Turner 및 Malpezzi, 2003; Zheng 외, 2007).

어떤 형태 또는 모델이 도입되더라도, 신 고전 경제학파 내에서는 임대주택 시장에서 국가 규제를 논하는 것은 이단적이다. 실제로 40 개 경제 문제에 대한 1,990 명의 경제학자들의 여론 수준을 찾으려 한 연구에서는 93.5%로 최대의 여론을 도출한 질문이 임대료 통제의 부정적 효과인 것으로 나타났다고 보고하였다 (Arnott, 1995, p.99). 임대료 통제가 주택에 투자 또는 주택 품질을 개선할 경제적 인센티브를 제거하는 확실한 방식이라는

주장이다. 따라서, 임대료 통제를 하면 임대주택 의 부족 및 장기적으로 유지관리가 미흡한 주택량을 늘리게 된다(O'Sullivan, 2003).

경제학자들은 나아가서 임대주택 수요자가 임대료가 통제된 주택을 찾는데 더 시간이 걸린다고 주장한다 (O'Sullivan, 2003, pp.490-495). 또한, 그들은 임대료를 통제하면 차별을 조장하고, 규제가 통제하려는 것보다 상황이 악화되는 암시장을 형성한다고 주장한다 (Arnott, 1995; Mason 및 Quigley, 2007). 정보의 비대칭에 근거하여, 임대인들이 임대주식 시장의 정보 문제로 인해서 이익을 추구하는 행위를 예방하기 위해서는 약간의 통제가 필요하다고 주장하는 경제학자들이 있다 (Hubert, 2003). 그러나, 전반적으로 경제학자들은 임대료 통제를 하면 사회 전반에 손상을 주며 상징적으로 사회에 폭탄을 터뜨리는 것보다 악화시킨다고 믿는다 (Block, 2008).

다른 사회과학자들은 임대료 통제의 경우를, 주로 주택에 대해 ‘사회적인 얼굴’ 을 주기 위한 폭넓은 규모의 수단들의 일환으로 제시한다. 임대인들의 임차인 착취를 예방하려면 규제가 필요하다는 주장이다. 또한, 대다수의 사람들에게 주택을 누릴 수 있도록 확보해 주려면 개입이 필요하다(Sendi,

1991). 더구나, 차임을 통제하면 상이한 사회 계층들 간에 소득의 재분배를 개선하는 방식 및 어디에서나 고용 기회를 추구할 수 있도록 만드는 방식으로 작용할 수 있다. (Stilwell, 1992, pp.44-50; Norris 및 O'Connell, 2010).

분명히, 민영 임대주택의 통제는, 통상 공공 및 사회 주거를 선호하는 보다 진보적인 분석가들이 지지를 받는 단지 첫 발짝일 뿐이다 (Glynn, 2009, pp. 320 - 325). 민영주택 차임의 통제로부터 공공 및 사회 주거로 이동할지에 대해서는 아직 이론화된 바가 없다. 급진 사회과학자이자 철학자였던 Engels (1872) 의 생각은 민간 차임 및 임대인 행동을 규제함으로써 사회 주거 체제가 가능할 수 있음을 시사할 것이다. 이 경우 임대주택 단위 공급의 감소를 초래할 것이고, 다시 주거 위기를 촉발할 것이다. 그러면 국가 기구들은 사회 불안 발생을 우려하여, 대부분 임대주택이 국가 소유인 공공 주거를 제공함으로써 개입을 할 가능성이 있다. 변화의 최종 단계는 모든 임대주택이 국유인 상황이다. 이러한 과정은 다수의 사람들에게 주택이 가용하고 감당할 만 하게 만들어 줄 가능성이 있다. 규제 최소화론자들이 그러하듯이, 민간 임대주택의 규제를 지지하는 분석가들도 자신들이 선호하는 모델이 대중의 이익에 있다고 주장한다.

이러한 주장들이 그럴듯한가를 조사하기 위해서는, 임대주택 체제가 실생활 및 임차인의 주거 경험에서 어떻게 운영되는지를 살펴 보는 것이 중요하다.

본고의 다음 부분에서는 차임이 당초 엄격히 규제되었다가 이후 규제 완화되었던 가나의 사례를 고려한다.

## Ghana 의 주거

Ghana 의 주택 정책은 변화해 왔다. 생산을 처음부터 국가가 주도하였지만, 국가는 이제 민간 부문이 주택을 공급하기 위한 ‘가능한 환경’ 형성을 하고 있다 (Arku, 2009). 민간 부문은 공식 및 비공식 영역으로 세분된다. 공식 영역은 주로 Accra 및 Kumasi 도시에서 외부인 출입 제한 주거사회단지를 건축하는 민간 부동산 개발자로 구성된다 (Tipple 및 Korboe, 1998). 비공식 영역은 더 크며, 통상 단독주택 기반 시스템으로 주택을 개발한다 (Tipple 외, 1997; Yeboah, 2005). 민간이든 공공 부문이든, Ghana 에서 주택은 소유권 및 소유권 규모의 개선을 지향하고 있다 (Obeng-Odoom 및 Amedzro, 2011). 이러한 성향은 아마도 이 나라에 주택 부족율이 높음 (150 만 단위) 에 따른 결과일 것이다 (Ghana 통계청, 2000; Gough 및 Yankson, 2010). 그러나, 바로 그 이유로, 임대주택에 주의를 기울여야 할 중요성이 있다.

## 임대주택

임대주택은 Ghana 내의 주택 재고량의 22.1%를 구성하고 있다 (UN-HABITAT, 2010, p.2). 물론, 단 2%만이 국가 소유이다 (Co-operative Housing Foundation International, 2004). 그 결과 Ghana 에서 임대업의 압도적인 형태는 민간 임대이다. Ghana 의 주택 정책의 한 가지 주목되는 특성은, 시장친화적인 성향에도 불구하고, 최소한 법령 상에서는 임대료 통제를 유지하고 있다는 점이다. 차임의 통제는 Ghana 의 독립 이전에 특성이었다. 독립의 10 년 이전이던 1947 년, 그러한 정책이 법령에 입법되었다. 상이한 군정 및 민간 정부들을 거치면서, 임대료 통제는 결코 폐지되지 않았다 (Kufour, 1993). 현재, 이행보증으로부터 분쟁해결 방법, 차임의 선불 부과방식까지, 임대주택에 대한 기준을 1963 년 차임법이 제시한다. 동 법은 수자원 및 주택부처의 임대료 통제 부서에 의해 집행된다 (임대료 통제 부서, 2010).

임대주택에 대한 초기 연구들에서는 임대료 통제의 파괴적인 영향으로 인해 폐지를 초래했던 그 영향을 보여 준다. 이러한 논문들은 Stephen

Malpezzi 의 팀 (Malpezzi 외, 1986; Tipple 외, 1997; Tipple, 1999) 에 의하였고, 임대료 통제가 팽배함에 따라 암시장을 형성하였고, 임대주택 부족을 야기하였으며, 임대주택의 허술한 유지관리를 초래하였다고 주장하였다. 이를 근거로, 그들은 규제의 철폐를 주장하였다. 그들에게 있어서, 자유로운 임대차 시장은 더 양질의, 다량의 및 저비용 임대주택을 유도하는 것이었다.

이러한 논문들이 정책에 어느 정도 영향을 미쳤는지는 말하기 어렵다. 그러나, 내핍을 강조한 신 자유주의적 변화에 휩쓸리면서, Ghana 정부는 동 법을 법전 속으로만 남겨 버렸다. 그러나, 1990년대 초부터 차임의 수준은 시장의 세력에 따라서 결정되어 왔다. 또한, 국가는 점진적으로 주택 공급에서 물러나고 있었다. 참고가 되는 사례가 공공 임대주택 단위 공급을 담당하던 준 국가기구인 사회보장 및 국가보험신탁의 투자 행태이다. 부동산은 2007년에 14.1%의 비중을 구성하였지만 2008년에 11.4%로 하락하였고, 2009년에는 7.0%로 더욱 하락하였다(SSNIT, 2008, p.28 ; SSNIT, 2009, p.24). 또 하나의 예시는 임대료 통제 부서에 대한 지속적인 과소 투자이다.

예로서 2009 년에, 부서는 법상 의무를 수행하는 데 308 명의 정원을 가지고 있지만, 단 66 명의 인력을 보유했다 (임대료 통제 부서, 2010, p.20).

국가가 임대주택 공급에서 물러 서고, 임대료 통제 부서에 대한 지원이 없으며, 차임 수준이 수급 세력에 따라 결정된다면 집합적으로 과거 20 년 간 Ghana 가 실질적으로 자유로운 임대주택 체제 하에서 운영하였다는 증거로 인정될 수 있다. 이러한 체제가 민영 임대주택 공급의 확대, 더 나은 주택 수선유지 및 가나 인들에게 더 높은 수준의 만족을 가져다 주었는가?

#### **a. 임대주택 단위의 확대**

표 1 은 민간 부문이 현행 환경을 활용하고 있는 것으로 보임을 나타낸다.

주택 공급자들 중에서 민간 부문 및 임대인의 점유율은 1991 년의 39.2%로부터 2006 년 53.8%로 늘어났다. 동시에, 정부가 임대인인 임대차의 비중은 1991 년의 10.4 %로부터 5.7%로 반감하였다.



표 1: 도시 지역에서 임대인의 형태 구성, 1992-2006

임대인	1992	1999	2006
친척	46.6	46.0	38.8
민간 개인/기구	39.2	43.5	53.8
민간 고용주	3.2	2.2	1.3
정부/공공	10.4	5.5	5.7
기타	0.5	2.8	0.4

자료: Ghana Statistical Service, 1995; 2000; 2008

민영 임대주택의 한 특성은 Ghana 의 소득수준 대비 고가이라는 점이다. 지역, 마감재 및 임차인들 간 및 임대인과의 관계에 따라서, 차임은 \$100 에서 \$5, 000 간 어떤 금액일수도 있는데(Global Property Guide, 2009, Grant, 2009; Mireku, 2010), 반면 전국 인당 소득은 약 \$247 이다 (Ghana Statistical Service, 2008). 따라서 Ghana 에서 차임 대 소득 비율이 높으며, 그 이유는 부분적으로는 소득이 낮기 때문 (Tipple 외, 1999) 및 부분적으로는 차임이 높기 때문이다 (Boamah, 2010). 물론, \$4-\$60 의 범위로 차임이

훨씬 저렴한 ‘복합주택’이라고 불리는 방들이 존재한다 (Obeng-Odoom, 2011). 그러나, 도시 지역에서 주택 재고에서 복합주택의 비중은 감소하였다. Grant 의 연구에 의하면(2009, p.69) 복합주택들은 희소해져 가고 있다. 1990 년에, 복합주택은 주택 재고의 62 %를 구성하였으나, 2000 년까지 그 비중은 42.5%로 하락하였다. 그에 따라 복합주택에 거주하는 가구 수도 감소하였다. 1991 년에, 도시 가계의 약 68%가 복합주택에 거주하였다 (Ghana Statistical Service, 1995, p.45), 그러나 2006 년까지, 비중은 55%로 하락하였다 (Ghana Statistical Service, 2008, p.64).

차임 수준이 높을 뿐만 아니라, 임차인의 재무적 선결 요건도 부담이 커졌다. 일부 임대인들은 인플레이션 상승으로 정당화하여 수시로 차임 인상을 할 것이다. 다른 임대인들은 임대물건을 개선하기 위해서 추가로 돈이 필요하다고 주장하는 반면, 나머지 임대인들은 잠재 인차인으로부터 더 좋은 제안을 받았다고 자신들의 행태를 변명한다 (Luginaah 외, 2010). 엄격한 임대료 통제 체제 하에서는 단 6 개월 치의 보증금 또는 이행보험증서가 필요했던 반면, 자유 시장 시스템에서는 2 년치 차임 선급이 일반화되었다.

예로서, Accra 시 (Ghana 의 수도)에서 임차인들의 31%가 3 년치 세를 선급하였다고 한다 (World Bank, 2010, p.13).

민영 임대주택 체제의 장점을 격찬하는 경제 이론은 그러한 고 차임에 의해 임대인이 주거 서비스와 수선유지를 개선할 것이라고 시사한다. (O'Sullivan, 2003). 그러한 상황이 Ghana 에서 발생하였는가?

#### **b. 주택 수선유지**

Accra 시의 임차인의 93%가 자신들의 거주하는 구조물이 구조적으로 안전하다고 믿는다 (World Bank, 2010, p.12). 그러나, 대부분의 구조물의 수선 유지가 미흡하여 조기 악화되고 기본 위생 시설을 결여한다 (Grant 및 Yankson, 2003, p.71). 유사한 문제가 Kumasi 시(Korboe 및 Tipple, 1995; Boamah, 2010) 및 Ghana 의 전 도시에서도 발견되었다 (Obeng-Odoom 및 Amedzro, 2011). Ghana 의 임대주택에 대한 모든 논문들에서 위생 시설의 부재라는 형태로 척박한 임대주택 상황을 보고한다. 일부 임대주택단위에서는 욕실도 화장실도 없다. 대부분의 임대주택은 매우 물이 새며, 위생시설이 열악하고 마감처리가 안 되어 있다. Ghana 에 임대인

시장이 존재하여, 임대인들이 어떻게 할지를 결정하며 임차인들은 발언권을 거의 갖지 못한다. 임차인들이 임대인의 의무를 알지 못하는 것처럼 보이지만, 그들은 안다 (World Bank, 2010).

모순적으로, 임차인 측에서 권리 및 더 나은 서비스를 주장하려는 모든 시도는 축출로 이어진다(Yeboah, 2005). 대신에, 임차의 환경은 악화되고 있다.

Luginaah 의 팀에 의한 최근의 현장 연구에 의하면 (Luginaah 외, 2010; Arku 외, 2011; Baiden 외, 2011) Ghana 의 임대주택 단위의 점유에 관련된 건강 문제가 크게 드러난다.

표 2: Ghana 의 도시 지역 내 가게 및 방의 밀도 , 1992 -2006

방의 수	1992	1999	2006
1	52.2	63.3	58.3
2	30.9	25.6	25.5
3	9.4	6.2	8.6
4	4.3	2.3	3.8
5 +	3.2	2.6	3.8

자료: Ghana Statistical Service, 1995; 2000; 2008

표 3 은 다수의 가계가 단일 방을 임차함을 보여 준다. 단일 방에 거주하는 가계의 비중은 1992 년과 1999 년 사이에 증가하였다. 동시에 5 개 이상의 방에 거주하는 가계는 1992 년과 1999 년 사이에 2.6%로 감소하였다. 이러한 경험은 1992 년과 1999 년 사이에 Ghana 의 경제 상황 전반 악화를 반영하였다 (Bawumiah, 2010 참조). 경제 조건이 개선되면서(1999 - 2006), 1992-1999 간의 경험이 반전되었다. 단일 방 임차인의 비중이 감소하였고 5 개 이상의 방이 증가하였다. 이러한 증거가 시사하는 점은 좋은 시절 및 나쁜 시기를 불문하고 영세민의 주거 조건은 미흡한 관리 및 밀집도를 포함하여 부유층보다 더 열악함을 시사한다. 이 같은 열악한 주거 환경의 분포는 임차인들 간에 만족도의 차원에 대해 영향력을 가진다

### **c. 임차인들 간의 만족도 수준**

Baiden 외 (2011) 의 최근의 연구에서는 Ghana 에서 과밀을 겪는 가계에서 이들이 개인생활을 누리지 못하고 일에서 간섭을 더 겪음에 따라 주택 불만족 수준이 더 높음을 보여 준다. 그래도, 높은 차임 및 힘든 임차 조건으로 인해 사람들로 하여금 민간 임차 주택 가용 원천을 공동 획득할 필요성이 발생하였다 (Luginaah 외, 2010).

이들은 집합적으로 열악한 임차 조건을 구성하며, 임대인과 임차인 사이에 정기적인 갈등과 분쟁으로 이어진다. 이러한 분쟁의 결과로, 임대료 통제 부서에는 민원이 쇄도하였다. 2008 년에, 3,000 건의 민원이 있었다 (Obeng-Odoom, 2011). 2009 년에는, 46,812 건이 있었다. 2010 년 상반기에는 (1 월-4 월), 4,463 건이었다. 당해 부서가 충분한 사무실을 유지하였더라면 건수는 9, 000 에 달했을 것이었다 (임대료 통제 부서, 2010). 동 부서에 의하면, 다른 문제들이 경찰서 및 언론에 신고/제보되고 있다. Ghana 법원에도 다수의 임차 분쟁이 쇄도하고 있다고 알려진다 (임대료 통제 부서, 2010, p.2).

이러한 모든 이유로, Ghana 의 임차인들은 심리적 스트레스를 겪는데 (Luginaah 외, 2010) 이는 다시 사람들을 임차를 혐오하게 만들었다.

Ghana 에서 인기의 한 라디오 광고에서, 한 사람이 친구의 집을 방문하여서는 ‘이 집을 임차하였는가? 라고 묻는다. 친구는 믿을 수 없다는 듯 외친다, 임차라고? 일화적으로는 그렇다, 하지만보다 체계적인 연구에서 이러한 인식을 입증한다. 최근의 한 설문에 의하면, 설문응답자들 33 명 중

어느 누구도 자신의 임차단위를 일반적으로 평화로운 장소라고 알려지는 의미(Tipple 및 Speak, 2009, pp.1-4)의 ‘홈’이라고 부르지 않았다 (Luginaah 외, 2010, p.537) . 결과적으로, 사람들은 임대주택에 대해 식상하였으며, 소유 마인드가 일반화되었다. 표 2 는 도시 거주자들 중에서 임차인들의 비중이 1991 년부터 2006 년까지 거의 동일하게 유지되었음을 보여 준다.

표 3: 도시 지역 거주 상황, 1992-2006

거주 형태	1992	1999	2006
소유	17.0	24.3	26.1
임차	39.4	36.1	40.9
무료 임차	42.4	38.8	31.7
Perching	1.2	0.8	1.3

자료: Ghana Statistical Service, 1995; 2000; 2008

반면, 소유는 꾸준히 증가하여서 1996 년과 2006 년 사이에 17%에서 26.1%가 되었다. 따라서, 소유가 재무적 이점으로부터 자연스럽다는 이전의 이론적 연구 (예로서, Henderson 및 Loanides, 1983) 또는 소유가 문화적

사건이라고 주장하는 선험적 연구 (예로서, Boamah, 2010) 에 부가하여, 나는 소유하는 성향이 신자유주의의 산물이라고 주장한다. 전반적으로, 연구는 자유로운 임대차 시장이 잘 관리된 임대주택 단위들을 공급하며 높은 주거 만족을 가져 온다는 신자유주의자들이 실패한 희망 및 불안정한 가정에 의존하였다는 경우를 보여 준다. 변화가 절실하게 필요하다.



## **발전의 전망: ‘세계적으로 살펴 보고, 지역적으로 재 발명한다’**

장기간의 주거 연구를 반영하여 정부가 세계적으로 살펴 보고 지역적으로 재 발명해야 한다는 결론을 도출한 학자는 Alan Gilbert (2002) 였다. 즉, 정부들은 바퀴를 재 발명하려 하기 보다 타국의 교훈을 학습해야 한다; 좋은 경험은 학습할 수 있으며 나쁜 경험은 사전 경고해야 한다. 국가들이 상이하기 때문에, 정부들은 고유한 상황에 대하여 학습한 것에 필요적으로 적응해야 한다.

이러한 관점으로부터, Ghana 정부는 세계의 경험으로부터 학습할 수 있다. Gilbert (2008) 및 UN-HABITAT (2011)에 의하면, 한국은 임대주택 정책에 있어서 모델 국가이다. 분명히, 한국은 IMF 가 지도한 시장 주도 주택 체제 하에서 척박한 임대주택의 독자적인 경험을 보유한다 (예로서, Ha, 2004 참조).

과거의 경험으로부터 학습하여, 한국 정부는 2003 년부터 30 년 임대될 공공 임대주택 1 백만 채를 건설한다는 과감한 10 년 계획에 착수하였다. 이러한 단위의 차임은 시장에 적용되는 차임보다 75% 낮다 (Ha, 2008). 또한,

서울시가 최근 도입한 시프트 시스템은, 민간 개발자들에게 주택 공급의 17 - 20%를 10 년 임차 기준으로 ‘공공 임대주택’ 으로 공급하도록 만들기 위함이며, 향후 20 년으로 연장될 예정이다 (Kim 및 Han, 2011). 2004 년 현재, 영구 임대 (16.5% 구성), 50 년 임대 (8.1%), 5 년 임대 (57.0%) , 5, 10, 또는 50 년 근로자 임대 (3.4%), 및 3 년 공공임대 (10.9%) 주거단위들이 한국에 있다 (Ha, 2002; 2008).

한국의 모델은 대부분의 서방국에서 적용되는 임차료 지원방식보다 우수하며 (Hulse, 2002) 그 이유는 저소득층의 필요를 충족한 더 나은 기록을 가지고 있기 때문이다. 이를 호주의 경우와 비교하자. 호주에서는, 공공주거의 지원이 임차료 지원의 형태로 주어진다. Hulse (2002)에 의하면, 호주의 임차료 지원 프로그램은 저소득 계층에게 추가 소득을 제공하지만, 그들이 가용한 주거를 발견할 것이라는 추가적인 보장은 없다. Wulf 외 (2009) 는 호주의 민영 임대 주택이 2001 년부터 2006 년 사이에 50%로부터 37%로 감소한 반면, 비교적 부유층을 위한 민영 임대주택 비중은 증가하였음을 보여 주는 증거를 제시하였다. 또한, 저소득 민영 임대주택은 대부분 고소득 계층들이 점유하고 있다 (Yates 및 Wulff, 2005). 보다 일반적으로, 호주의 모델은 대중 및

빈민으로부터 민간 분야 및 상대적 부유층에게 재 배분하며, 반면에 불안정한 거주권의 문제는 남겨 두었다(Stilwell, 1992).

한국의 모델도 고유의 문제를 가지고 있다. 4 가지가 특히 극심하다. 첫째, 공공임대 주택 단위 대부분이 단지 5 년이므로 안정된 주거권을 보장하지 못한다. 둘째, 공공 임대주택에 거주하는 계층에 대하여 폭넓게 차별이 확산되어 있다 (Ha, 2010). 셋째, 이론적인 관점에서, 임차인들이 지불하는 차임이 소득에 비례하지 않고 고정이라는 근거에서 모델에 의문이 제기될 수 있다. 또한, 그 영향은 타 계층 대비 상대적 저소득 임차인들에게 더 클 가능성이 있다.

네째, 전체 주택 대비 공공임대주택의 비중은 2012 년말 15%까지 증가 예상되지만 8.9%의 저수준에 불과하다 (Ha, 2008; 2010).

한국 모델의 문제들에 불구하고, Ghana 는 선별적이기는 하지만 학습하여 혜택을 받을 수 있다. 양질의 공공 임대 주택 단위를 충분한 수로 공급하게 되면 경제 성장을 촉진하고, 고용, 건강, 재배분 및 행복을 창출한다. 의문은 그러한 주택 개발 재원을 어디로부터 마련하는가 이다 (Hudson, 2002).

재원을 획득하는 전략은 다음 세 가지 형태를 취할 수 있다; 비용 절감 (예로서 인허가 획득에 수반되는 관료적 절차를 줄임으로써), 소득 창출 (예로서 토지 및 부유세와 탈세, 조세회피 억제), 재분배 (비례적인 사회적 차임 시스템 사용). Ghana 의 임대주택에 대한 최근의 한 연구 (Obeng-Odoom, 2011, pp. 79-80) 에서는 그러한 수단에 의하면 토지와 노동 비용이 안 들 경우 무엇보다도 10 년 사이에 최소 30 만 가구의 건설로 이어질 수 있다고 추정한다. 이러한 주택으로부터의 차임 수입은 시간을 두고 더 많은 공공주택 건설에 재투자될 수 있다.

Ghana 의 임대주택 문제의 수요 측면에서, 모든 공공 임대주택의 어떤 프로젝트에서도 실업이 저주가 됨을 인식하여야 한다. 더 많은 공공 임대주택을 건설하여 일자리가 창출될 수 있으나, 공공 임대 단위에 거주자로서도 근로에 필요한 안정감을 통해서 하면 취업 기회도 열 수가 있다 (Glynn, 2009 의 여러 논문에 의함).

그러나 공공 임대주택 단위를 제공하고 민영 임대와 공존하도록 하는 것은 불충분하다. 공공 주택 임차인들에 대한 차별의 범위는 매우 높다. 한국이

명백한 경우이다(Ha, 2008). 한국에서, Ha (2008) 는 차별을 최소화하기 위하여 참여적인 주택 개발을 채택할 것을 권고하였다. 그러한 정책 권고가 Ghana 의 경우에 도움이 되지만, 참여는 주택 건설 결정 단계에서 끝나는 것이 아니라, 대중에 초점을 둔 개발이 되기 위해서는 프로젝트가 건설 중 및 이후에도 계속되어야 한다. 사회주의자인 Erik Olin Wright (2010) 는 대중에 초점을 둔 개발이 브라질을 포함하여 다수 개발도상국에서 어떻게 성공하였는지의 사례를 제공하였다.

보다 근본적으로, 차별의 문제가 참여가 없을 뿐만 아니라 소수지위의 결과이기 때문에, Ghana 의 임대주택 비중이 획기적으로 확대되어야만 정상화시킬 수 있다. 물론, 진정한 이슈는 가진 자와 갖지 못한 자들 간의 격차를 메우는 것들 중의 하나이다. 따라서, 사적 거주권을 제거하는 것만으로는 불평등을 제거하는 다른 정책과 연계되지 못한다면 충분하지 못하다.

이러한 변화를 어떻게 일으킬지는 역사적 사건에 의한 결과가 아닐 것이다.

Ghana 의 민주주의는 문제 투성이이며, 종족에 따라서 투표하거나 부정 투표로 선거가 얼룩지는 경우가 많다(Fridy, 2007). 그렇다 해도, 민주주의는

국가 안에서 및 국가에 대해서 투쟁할 기회를 부여한다. 핵심은 Ghana 의 정치에서 주거문제가 가장 주목을 받는 정치적 사안임을 입증했듯이, 주거 문제를 조직화하고 정치화하는 데 있다(Ohemeng, 2005; Whitfield, 2010; Bob-Milliar, 2011).

## 결론

민간 임대주택 산업에서 상당한 규제를 할 것인지에 대한 논란이 미해결로 남아 있다. 그러나, 신고전 경제학자들이 자유 임대차 체제가 임대주택 공급 확대, 개선된 유지관리, 임대인들 간의 만족을 유도한다는 근거 하에 규제를 거부함에 따라 Ghana 와 같은 국가로 하여금 임대료 통제를 철폐하게 되었다. 그러나, Ghana 는 임대주택 산업을 민영화한 20 년에 걸쳐서 아직도 자유화의 혜택을 거두지 못하고 있다. 실제로, 총 주택량에서 임대주택의 점유율은 수십 년 간의 규제 완화 이유에도 거의 동 수준에 있다. 임대 주택은 열악하게 관리되며, 차임 수준 및 임차 조건 면에서 값비싸다. 대신에, 임대주택 에서 과밀 수용이 증가하면서 소유 욕구도 높아졌다.

이러한 증거에 의해서 정책 및 시장의 모두가 실패했음을 시사한다. 정책은 임대료 통제부서가, 무엇보다도 높은 차임, 의도적인 임차인 몰아내기 및 미흡한 수선유지로 특징되는 임대주택 산업을 규제하는 데 성공하지 못하였기 때문에 실패한 것이다. 그러나, 당해 부서의 실패는 시장 전반의 실패로부터 발생하는 것으로 이해되어야 한다. 작고 약한 임대료 통제 부서는 시장 실패의

폭넓은 문제에 압도당한다 (Arku 외, 2010; Luginaah 외, 2010; Baiden 외, 2011).

Ghana 에서 초기의 논고들을 되돌아 보면 그들이 옳았다: 엄격한 임대료 통제 체제는— 신 고전 경제이론과 일관되게 — 통제 차임보다 높은 차임에 주거가 제공되는 암시장으로 연결될 수 있기 때문이다. 그러한 성향은, 다시 민간 임대인 계층이 특정 시점에서 어떤 수의 임대주택 단위가 가용할지를 결정할 권한을 갖기 때문에, 그들이 나머지 사회계층에 대해 가지는 힘을 강화해 준다. 또한, 임대료 통제를 하면, 사회과학자들이 소망하는 경향을 보이는 부당이익을 제한하기는 하지만, 축소하지는 않는다. 실제로 암시장 상황에서, 임대료 통제를 하면 민간이익을 증가시킬 수가 있다. 초기의 논문 저자들이 오류를 보인 부분은 ‘무 규제’ 체제를 권고한 것이었다: Ghana 에서의 현행 증거에 의하면 규제 완화된 임대주택 시장은 사회 조화에 긍정적이지 못하다. 따라서, 현안은 규제가 필요한지의 여부가 아니라, 세계의 다른 국가들에서 채택하고 있는 상이한 규제 형태에서 입증되듯이 어떠한 형태의 규제가 요구되는가라고 주장이 될 수 있다