

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

일본 | 일본의 광역 및 기초자치단체 지방세 체계의 특징과 시사점

프랑스 | 국가 귀속 세수를 지방 자체재원으로 - 프랑스 파리의 공실 주택세(TVLH) 개혁 사례

독일 | 독일 지방재정 위기와 자체세입 권한의 한계

미국 | 매사추세츠(MA)주 Fair Share Amendment의 주요 내용과 시사점

미국 | 미국 펜실베이니아주의 지방 자체세입 제도: 권한 위임, 재정위기 대응, 징수체계 통합을 중심으로

한국 | 지방자치단체 자체세입 확충을 위한 세원발굴의 함의

한국 | 자체세입 확보 수단으로서 지역자원시설세의 역할과 기능





국가 귀속 세수를 지방 자체재원으로 – 프랑스 파리의 공실 주택세(TVLH) 개혁 사례

자체세입의 의미와 중요성

- ▶ 프랑스 감사원(Cour des comptes)은 2023년 7월 발간된 보고서 ‘Les transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales: des objectifs et des instruments à redéfinir’에서 중앙정부의 지방으로의 자원 이전은 지방재정 안정성에 기여할 수 있지만, 동시에 지방자치단체의 세입 결정권을 약화시키고, 중앙 이전재원의 비중이 클수록 중앙의 재정구조 변화에 따라 지방재정이 크게 영향을 받거나 지방자치단체가 중앙의 단순한 집행부서에 그칠 수 있다는 점을 언급함
- ▶ 2004년 제정된 「재정자율성법」은, 「헌법」 제72조의2(제72-2조)에 따라, 지방자치단체의 세입과 그 밖의 자체수입은 각 지방자치단체 유형(카테고리)별로 그 전체 자원 중에서 결정적인 비중을 차지해야 함을 명시하고 있으며, 지방자치단체의 전체 수입 대비 자체 세입(ressources propres) 비중을 재정자율성 지표로 매년 모니터링함
- ▶ 2023년 기준으로 자체 세입(ressources propres) 비중은 코뮌(Commune)과 광역연합체(EPCI, Établissements Publics de Coopération Intercommunale) 약 72.5%, Départements 약 74.1%, Régions 약 71.6%를 나타냄
- ▶ 2026년 「재정법」 제108조에 규정되고 「일반조세법(CGI)」 제1406bis조에 성문화된 주거용 건물 공실세(TVLH, Taxe sur la Vacance des Locaux d'Habitation)는 2027년 과세분부터 공실주택세(TLV, Taxe sur les Logements Vacants, CGI 제232조)와 공실거주세(THLV, Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants, CGI 제1407bis조)를 대체하는 제도로써, 이는 장기 공실주택에 대응하는 과세수단을 일원화·강화하는 동시에, 관련 세수를 기초자치단체(bloc communal)에 귀속시켜 주택 접근성 위기에 대응하고 지방자치단체의 자체 세입 기반을 확충한다는 점에서 의의를 지님

TVLH 개혁 배경

1) 기존 두 세목의 구조적 불일치

- ▶ 공실주택세(TLV)와 공실거주세(THLV)는 동일한 목적(과밀 지역 내 주택 과소 점유 억제)을 추구하면서도 적용 범위·세율·과세표준·세수 귀속처가 각각 상이하여 제도적 비일관성 존재하였음
 - ≫ TLV: 과밀 지역 코뮌에 당연 적용, 국가가 세수 수취, 1년 이상 공실에 부과
 - ≫ THLV: 비과밀 지역 코뮌에 임의 적용, 코뮌·광역연합체가 세수 수취, 2년 이상 공실에 부과, 세율은 별장 거주세(THRS)와 동일하게 연동

2) 납세자의 조세 회피 행태 유발

- ▶ 467개 코뮌에서는 동일한 주택에 대해 공실주택세(TLV) 세율이 별장 거주세(THRS)의 실효 세율(코뮌 세율에 추가 세율인 Gemapi·TSE 등을 합산한 순세율)보다 낮아, 오히려 소유주들이 별장을 공실로 신고하도록 역유인을 제공하였음
- ▶ 감사원(Cour des comptes)은 2025년 5월 발간한 평가보고서에서 과세 대상 주택 수가 2017년 38만 7,000채에서 2024년 81만 채로 두 배 이상 증가하고, 세수 역시 8,000만 유로에서 2억 7,100만 유로로 급증하였음에도 공실주택 수는 감소하지 않았다고 지적하였음
- ▶ 또한 해당 보고서는 공실주택세(TLV)와 공실거주세(THLV)의 이원화 체계가 소유주로 하여금 임대나 수리보다 세금 납부를 선택하게 만드는 ‘벌금형 세금’에 머물고 있다고 평가하며, 기존 과세체계의 한계를 공식적으로 제기하였음

3) 과밀 지역 지자체의 정책 수단 부재

- ▶ 공실주택세(TLV)가 중앙정부 세목으로 운영됨에 따라, 정작 주택 부족 문제에 직접 직면한 과밀 지역의 지방자치단체는 공실 감소와 주택 공급 확대를 위한 지역 맞춤형 정책을 적극적으로 추진하기 어려운 한계가 있음

TVLH 개혁의 핵심 내용

1) 분산에서 통합으로: 공실 주택 과세 체계의 전면 재편

- ▶ 2027년 1월 1일부터, 「조세일반법(CGI)」 제232조에 근거하던 기존의 공실 주택세(TLV)가 폐지되고, 이는 새로 제정된 조세 일반법 제1406bis(Code général des impôts)에 근거한 주거용 건물 공실세(TVLH)로 대체됨
- ▶ 기존에는 과밀지역에 대해 중앙정부가 부과하는 공실주택세(TLV, CGI 제232조)가 적용되었고, 비과밀 지역에 대해서는 지방자치단체가 과세권을 가진 공실거주세(THLV, CGI 제1407bis조)가 적용되어 왔으나, TVLH는 이들 제도를 「조세일반법(CGI)」 제1406bis조의 단일 규정으로 통합한 것임

2) 공실 주택 관련 세수의 코뮌 이전

- ▶ TVLH세수는 코뮌(기초자치단체) 또는 독자 과세권을 가진 광역연합체(EPCI, Établissements Publics de Coopération Intercommunale)의 예산에 직접 귀속됨
- ▶ 구체적으로, 중앙정부의 감면처리 비용 및 불납 결손 부담을 공제하도록 규정(CGI 제1641조 개정)하여, TVLH세수 총액의 94.6%를 지자체가 수취함

3) TVLH 세율 조정 권한 부여

- ▶ TVLH는 최소 1년 이상 공실 확인, 기본 세율 1년차 17%, 2년차 이후 34%와 같이 공실주택세(TLV)와 동일한 기본 과세 기준을 적용함과 더불어, 기초자치단체가 의회 의결을 통해(CGI 제1639A조에서 정한 조건에 따라) 일정 한도 내에서 세율을 자유롭게 인상할 수 있는 세율 자율권을 부여함
 - » 1년차 공실 주택 세율: 기본 세율 17%, 최대 30%까지 인상 가능
 - » 2년차 이후 공실 주택 세율: 기본 세율 34%, 최대 60%까지 인상 가능

파리시의 전략적 선택: 세율 최대화를 통한 공실 주택의 시장 복귀 유도

- 1) 2026년 4월 9일, 파리의 신임 시장인 엠마뉴엘 그레고와는 공실주택의 시장 공급을 촉진하기 위해 TVLH 세율을 법정 최고 수준(1년차 30%, 2년차 이후 60%)으로 적용하겠다는 방침을 발표하였으며, 이를 통해 약 30만 호에 달하는 공실주택 문제에 적극 대응하겠다는 의지를 나타냈음
- 2) 2년 이상 공실주택의 경우 최대 세율 적용 시 세부담이 약 1.8배 증가하게 되며, 이에 따라 공실주택 소유자에게는 임대 또는 매각이 보다 유리한 선택지가 될 수 있음

세수 직접 수취와 감면 비용 부담: 자율성과 책임의 동반

- ▶ 개혁 이전 공실주택세(TLV) 체계에서는 감면 비용을 국가가 전액 부담하였으나, TVLH 도입 이후에는 해당 세수를 수취하는 코뮌과 광역연합체(EPCI)가 납세자 감면에 따른 세수 감소분을 직접 부담하도록 함 (CGI 제1406bis조 제6항)
- ▶ CGCT 제L.2332-2조 및 제L.3332-1-1조에 따르면, 아래의 감면 사유가 인정되는 경우 납세자 환급분을 국가가 지방자치단체에 지급하는 월별 배분금에서 직접 차감함
 - ≫ 소유주가 실제 거주 사실 입증(공실로 잘못 과세된 경우)
 - ≫ 소유주가 비자발적 공실 입증(본인 의사와 무관한 공실)
- ▶ 결과적으로 감면이 늘수록 지방자치단체에 배분되는 월별 교부금이 자동 감소하여 세수 손실로 이어지므로, 과세 대상 오류를 사전에 차단하기 위한 정확한 과세기반 관리가 지방자치단체의 중요한 과제로 부상하게 됨
- ▶ 다만, 소유주는 GMBI(부동산 관리) 포털을 통해 점유 현황을 신고하고 지방자치단체는 ZLV(Zero Logement Vacant) 플랫폼에서 공실주택 정보를 관리하고 있음에도 불구하고, 해당 정보가 세무당국 시스템과 자동 연계되지 않아 과세 오류 수정은 별도 채널(DGFIP)을 통한 절차에 의존하고 있다는 점에서 과세기반 관리에 일정한 제도적 제약이 존재함

시사점

1) 새로운 세금 없이 자체 세입을 확충하는 방법: 세수 귀속처의 전환

- ▶ TVLH 개혁의 핵심은 새로운 세목의 신설이 아닌 기존 세목의 세수 귀속처를 국가에서 지방자치단체로 전환한 데 있음
- ▶ 이를 통해 납세자의 추가 부담 없이 지방자치단체의 자체재원을 확충하였다는 점에서 의의가 있음
- ▶ 우리나라 역시 국세의 지방 이전이나 세수 귀속 구조의 재편을 통한 지방재정 확충 방안을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있음

2) 세율 자율권은 지방재정 자율성의 핵심 조건

- ▶ TVLH는 세율을 다른 세목과 연동하지 않고 지방자치단체가 독립적으로 결정할 수 있도록 설계함으로써, 세원 확보와 함께 실질적인 과세 자율권을 부여함
- ▶ 우리나라 역시 지역 여건과 정책 수요에 따라 세율을 탄력적으로 조정할 수 있는 자율성이 강화된 지방세 체계의 도입을 검토할 필요가 있음

3) 자율성과 책임성의 공존

- ▶ TVLH는 세수 이전과 함께 감면에 따른 재정적 부담도 지방자치단체에 이전함으로써, 지방재정의 자율성 확대가 권한 부여뿐만 아니라 책임성 강화와 병행되어야 함을 보여줌
- ▶ 이는 재정분권이 권한과 책임의 균형 위에서 설계되어야 함을 시사함

4) 과세 데이터 인프라 구축의 중요성

- ▶ TVLH 체계에서는 과세 대상 정보의 오류가 감면 증가와 세수 감소로 이어질 수 있으므로, 정확한 과세기반 관리가 중요함
- ▶ 따라서 과세 대상 정보의 정확성을 확보하고 세정 데이터를 효율적으로 관리할 수 있는 디지털 인프라와 행정역량의 구축이 안정적인 지방재정 운영을 위한 핵심 과제라 할 수 있음

참고자료

- ▶ Autonomie financière des collectivités locales, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gerer-les-finances-publiques-locales/execution-des-recettes-et-des-depenses-locales/recettes-locales/autonomie-financiere-des-collectivites-locales>
- ▶ Les transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir, 2023.07, Cour des comptes, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230707-note-thematique-Transferts-financiers-entre-Etat-et-collectivites-territoriales_0.pdf
- ▶ La lutte contre les logements vacants dans le parc privé, 2025.5.22, Cour des comptes, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-lutte-contre-les-logements-vacants-dans-le-parc-prive>
- ▶ Logements vacants en zone tendue : suppression de la TLV, quels impacts ?, 2026.2.18, Zero Logement Vacant, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/blog-et-actualites/logements-vacants-en-zone-tendue-suppression-de-la-tlv-quels-impacts/>
- ▶ Projet de loi de finances pour 2025, N°I-929 rect., 2024.11.24, https://www.senat.fr/enfance/2024-2025/143/Amdt_I-929.html
- ▶ Réforme de la fiscalité sur les logements vacants : ce que prévoit la loi finances pour 2026, 2026.2.3, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/blog-et-actualites/reforme-de-la-fiscalite-sur-les-logements-vacants-ce-que-prevoit-la-loi-finances-pour-2026/>
- ▶ Lutte contre la spéculation et les logements inoccupés : comment Paris va s'engager, 2026.4.14, <https://www.paris.fr/pages/lutte-contre-la-speculation-et-les-logements-inoccupes-comment-paris-va-s-engager-34842>
- ▶ E. Grégoire : « C'est le moment de vendre vos logements vacants, on va taper très fort », 2026.4.8, <https://www.lejournal dugrandparis.fr/e-gregoire-cest-le-moment-de-vendre-vos-logements-vacants-on-va-taper-tres-fort/>
- ▶ FAQ : Taxe sur la Vacance des Locaux d'Habitation (TVLH), 2026.3.19, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/blog-et-actualites/faq-taxe-sur-la-vacance-des-locaux-dhabitation-tvlh/>
- ▶ Effectuer un signalement pour fiabiliser les données fiscales sur les logements vacants, 2026.2.25, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/lutter-contre-la-vacance/outils-de-lutte-contre-la-vacance/effectuer-un-signallement-pour-fiabiliser-les-donnees-fiscales-sur-les-logements-vacants/>