

뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화, 그리고 관련 주체들의 경제적 이익

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

2011년경 본격적으로 확산되기 시작한 우버(Uber), 리프트(Lyft) 등 차량공유서비스의 등장은 택시 산업 전반에 큰 변화를 가져왔다. 이는 차량공유서비스 기사들의 후생문제와 함께 기존 택시 기사들의 생계 문제에 영향을 미치게 되었다. 이에 이 글은 이미 이전 호¹⁾에 소개된 바 있던 깃 이코노미(Gig Economy)나 차량공유서비스에 대한 전반적인 동향보다는 최근의 택시 산업에서 강하게 드러나고 있는 임금 및 소득 정의 그리고 경제적 불평등 문제에 주목한다. 이 글에서는 미국, 특히 뉴욕 시내 택시 산업의 변화와 이에 따른 각 경제적 주체들의 경제적 이익, 특히 전통 택시 산업의 상황과 최근 택시 산업의 변화가 어떻게 복합적으로 택시 노동자들의 임금과 삶에 영향을 주고 있는지에 대한 보다 깊은 이해를 제공하는 것을 목적으로 한다.

■ 뉴욕 시 택시 산업의 전반적 상황과 변화

최근의 뉴욕 시 택시 산업의 변화으로 인한 각 주체들의 경제적 이익을 설명하기에 앞서, 먼저 뉴욕 시 택시 산업의 전반적 상황과 변화 내용을 소개하도록 한다. 전통적으로 뉴욕 시

1) 김평식(2019), 「미국의 차량공유서비스 관련 동향 및 연구」, 『국제노동브리프』 17 (7), pp.47~54; 홍성훈(2019), 「미국 플랫폼 노동의 현황과 쟁점」, 『국제노동브리프』 17 (9), pp.59~67.

의 택시 산업은 정부에 의하여 강하게 규제가 되고 있다. 이 규제 중 가장 중요한 특징은 (사전예약 없이 소비자를 운송할 수 있는) 택시를 영업을 할 수 있는 면허(메달리온)가 경매를 통해 거래된다는 점이다. 메달리온은 개인들이 직접 메달리온을 시 정부로부터 구매하여 직접 택시를 운전할 수 있도록 하는 ‘독립 메달리온(independent medallion)’과 택시 보유자와 운용자가 동일하지 않아도 되는 ‘비독립 메달리온(dependent medallion)’으로 나누어진다. 택시 회사(fleet)는 비독립 메달리온을 다수 구매하여 택시 기사들과 어떤 방식으로든 계약을 맺어 수익을 얻을 수 있다. 시기별로 변동은 있었지만, 비독립 메달리온은 전체의 약 80% 정도를 차지하는 것으로 알려져 있다.²⁾ 이때의 계약방식으로는 다양한 것들이 있지만, 개인 기사가 근무 일정(shift)에 따라 메달리온과 택시를 대여하도록 하여 수수료를 받거나 기사들을 종업원으로 고용하여 근무하도록 함으로써 수익을 내는 경우가 많다.

뉴욕 시가 성장하면서 택시에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있었음에도, 전체 메달리온의 수는 1990년대 말까지 11,787개로 유지되다가 2000년대 초에 뉴욕 시가 추가적으로 메달리온을 판매하여 13,587개로 증가하였을 뿐 그 이후로 큰 변동을 보이지 않았다.³⁾ 이와 같은 택시 서비스 공급 통제는 2000년대부터 메달리온 가격이 상승하는 결과를 가져왔다.⁴⁾ 이때 중요한 점은 메달리온 가격이 상승하면서 메달리온이 점차 소득의 원천뿐만 아니라 투자 수단으로도 인식되기 시작하였다는 것이다. 공급 통제가 지속될 경우 늘어나는 수요로 인하여 택시 서비스 제공을 통한 수입은 증가할 것이며, 결과적으로 지속적으로 메달리온 경매 가격은 상승하거나 최소한 높은 가격을 유지할 것이라는 예상이 지배적이었다. 이때 이와 같은 경향에 큰 영향을 미친 것은 대형 택시회사 사업자 진 프리드만(Gene Friedman) 등 뉴욕 택시 업계의 주요 인물들로, 이들은 의도적으로 시세보다 훨씬 더 높은 가격으로 메달리온을 구매하여 자신들이 이미 보유하고 있던 메달리온 가격까지도 상승시키고 이를 담보로 하여 부동산 등 다른 종류의 자산을 구매하는 등 메달리온을 부를 축적하는 수단으로 사용하였다. 또한 이들은 정치권에도 기부금을 통해 상당한 영향력을 행사하여 메달리온의 수량과 가격을 통

2) Wyman, Katrina Miriam(2013), “Problematic Private Property: The Case of New York Taxicab Medallions,” 30 *Yale Journal on Regulation*.

3) Quartz(2019.5.22), “No one is innocent in New York City’s taxi market.”

4) The Heritage Foundation(2015.12.10), “Taxicab Medallion Systems: Time for a Change.”

제한 사실이 알려진 바 있다.⁵⁾

택시 기사들, 특히 영어와 법적 계약서를 잘 이해하지 못하는 이민자 기사들은 메달리온 가격이 왜 상승하고 있는지를 이해할 수 있는 충분한 정보를 제공받지 못한 채로 메달리온에 투자하였다. 이들은 메달리온이 좋은 노후 대비용 자산이 될 것이라는 택시 업체들과 메달리온 대상 대출을 전문으로 하는 신용협동조합(credit union) 등 금융 기업들의 홍보만을 믿고, 그들의 평균 수입을 놓고 보았을 때 이자만을 갚을 수 있을 뿐 원금을 갚기 불가능한 수준의 약탈적 대출(predatory loan)을 받아 독립 메달리온을 구매하였다. 더 심한 경우 원금을 갚는 것이 계약 조건상 불가능하고 이자를 30년 동안 또는 메달리온을 가지고 있는 한 기한 없이 갚아야 하는 이자우선상환대출(interest-only loan)까지 성행하였다. 이는 택시 회사들이 보유한 비독립 메달리온의 가격까지 같이 인상시키는 결과를 가져왔다. 이때 대출을 위해 기본적으로 필요한 보증금의 수준도 점차 낮아져, 보증금을 아예 필요로 하지 않는 메달리온 대상 대출까지도 등장하게 되었다.⁶⁾

여기에 당시 빠르게 그 기세를 확장하고 있던 금융화 경향은 택시 산업의 메달리온 가격에도 영향을 주었다. 메달리온을 구매 또는 대여하기 위한 채무 금액이 상당하였기 때문에, 이를 기반으로 하여 각종 파생상품이 만들어졌고 이는 메달리온 가격을 더 높이는 결과를 가져왔다. 특히 2008년 경제위기 이후에 큰 손실을 기록했던 대기업 은행들이 부동산 기반의 파생상품에서 큰 수익을 기대할 수 없게 되자 새로운 수익원을 찾기 위해 메달리온 기반의 파생상품 시장에 본격적으로 뛰어들기 시작했다. 결과적으로 메달리온 가격은 빠른 상승세를 보여 메달리온 개당 가격은 2002년 약 20만 달러(한화로 약 2억 2천만 원)에서 2014년에는 약 130만 달러(한화 약 14억 3천만 원) 이상까지 상승하였다. 2014년에 택시기사들의 연평균 소득이 3만 2천 달러(한화 약 3천3백만 원) 정도임을 감안했을 때, 이는 메달리온 가격이 실제로 택시 운행으로 얻을 수 있는 소득이나 수익에 비하여 상당히 과도한 수준으로 높게

5) Daily Mail(2019.12.6), "How New York's 'Taxi King' Gene Friedman brought down the city's cab industry by inflating medallion prices and forcing drivers to take out huge loans - but avoided jail time for tax fraud by flipping on his ex-business partner Michael Cohen."

6) The New York Times(2019.5.19), "They Were Conned': How Reckless Loans Devastated a Generation of Taxi Drivers."

형성된 것으로 메달리온 가격에 버블이 있음을 의미한다.⁷⁾

하지만 택시 산업에서 각 이코노미와 플랫폼 노동이 본격적으로 확산되면서 상황은 급격하게 변동하기 시작하였다. 차량공유서비스를 처음으로 시작한 기업인 우버가 뉴욕 시에서 사업을 시작한 것은 2011년이였다. 우버의 비싼 가격에도 불구하고, 우버는 직접 거리에서 택시를 부르기 위해 기다리지 않아도 된다는 점 등 여러 편의성을 가지고 있었다. 또한 우버는 기존 택시 기사들의 인종 차별적인 태도나 목적지에 따라 승차 거부를 하는 등의 행동이 소비자 불만으로 이어지고 있었다는 점을 이용하여, 이를 방지하기 위하여 우버 기사들이 출발지만 알 수 있고 목적지를 알 수 없게 하는 등의 조치를 통해 기존 택시 서비스의 문제를 최소화하고자 하였다. 이에 사업 시작 직후부터 우버는 빠른 속도로 성장하기 시작하였다. 여기에 더하여 우버는 2012년에 기존의 모범택시(black cab)의 이미지를 표방하던 사업 모델에서 벗어나, 승객을 태울 수 있는 차종을 프리우스(Prius) 등 기존보다 더 저렴한 차종으로까지 다양화하고 35% 정도 낮은 가격을 내세운 우버X(Uber X)를 런칭하였다.⁸⁾ 이는 우버가 기존 택시들과 비교하여 높은 가격 그리고 앞으로 설립될 것이라 예상되는 후발 기업들과의 가격경쟁 문제를 해결하기 위한 조치를 취하여야 한다고 판단했기 때문이다. 결과적으로 우버는 기존 택시들과 비교하여 가격경쟁력을 가질 수 있었으며, 이는 우버가 뉴욕 시에서 더 크게 성장할 수 있도록 하였다.

위와 같은 차량공유서비스의 등장은 보다 장기적이고 근본적인 기제를 통해 형성되어 온 메달리온 가격의 버블을 붕괴시킨 단기적, 직접적인 계기가 되었다. 2011년부터 2019년 초반까지 뉴욕 시의 기존 택시 회사들의 영업이익이 10%가량 하락했음에도 불구하고, 메달리온의 가격은 90% 하락하였다.⁹⁾ 이는 메달리온 가격 하락이 단순히 차량공유서비스의 등장으로 인한 것이 아니며, 메달리온의 금융화 경향이 메달리온 가격 변동의 보다 근본적인 원인이었음을 의미한다. 한편 메달리온의 가격이 떨어지자, 우버 등 차량공유서비스 앱에 대한 규제가 강화돼 메달리온 값이 다시금 오를 경우를 대비하여 헤지 펀드들이 메달리온을 대량 구매

7) The New York Times(2019.5.21), "Taxi Industry Leaders Got Rich, Drivers Paid the Price."

8) Business Insider(2019.5.19), "The history of how Uber went from the most feared startup in the world to its massive IPO."

9) The Hustle(2019.5.21), "Taxi industry insiders—not Uber—created New York City's cab-tastrophe."

하는 경향도 관찰되었다.¹⁰⁾

■ 각 경제주체 유형들의 경제적 이익

뉴욕 시 택시 산업의 변화로 인하여 전반적으로 가장 큰 이득을 본 주체는 금융사들과 뉴욕 시였다. 금융사들은 택시 기사들의 대출 이자 그리고 채권을 재판매한 금액으로 높은 수익을 얻었다. 특히 택시 메달리온에 기반을 둔 대출을 주로 관리하여 왔던 신용협동조합들의 오너와 임원들은 매우 높은 수준의 연봉을 받아 부동산, 요트 등 다양한 종류의 재산을 축적할 수 있었다. 다만 이는 메달리온 가격 및 대출에 기반을 둔 파생상품을 구매한 은행사들과 그 고객들은 메달리온의 버블 붕괴로 어느 정도의 손실을 보았음을 의미한다. 이것이 현재까지 미국의 언론이나 학계에서 많은 관심을 받은 내용은 아니지만, 금융화 및 파생상품의 진전이 단순히 금융자본 전체의 이득을 의미하는 것은 아니라는 점이 택시 산업의 사례에서도 적용된다고 볼 수 있다. 또한 뉴욕 시도 위와 같은 경향에 따라 상당한 이익을 누렸는데, 2002년부터 2019년 4월까지를 기준으로 뉴욕 시에서 소량의 메달리온을 새로 발급해 판매한 금액과 메달리온 거래에 따른 수수료 등이 약 8억 5천5백만 달러(한화 약 9천 9백억 원)에 달하였다는 점은 이를 뒷받침한다.¹¹⁾

택시 회사들의 경제적 이익은 메달리온 버블이 붕괴되기 전에 택시 사업을 중단하였는가에 따라 달라진다. 메달리온 버블이 붕괴되기 직전까지는, 개인 기사들에게 메달리온을 대여하는 방식으로 수익을 얻었던 택시 회사들의 경우 실질적으로 메달리온을 초기에 구매하고 가지고 있었다는 점 때문에 지속적으로 수익을 획득할 수 있었던 것이고, 그에 따른 위험 부담이나 비용을 개인 기사들에게 상당 부분 전가할 수 있었기 때문에 사업적으로 큰 손실 없이 안정적인 수익을 유지할 수 있었다. 또한 종업원을 직접 관리하는 경우에도 택시 회사들은 기존 택시 기사들의 생존과 안전을 담보로 하는 장시간 노동을 통하여 수익을 거둘 수 있

10) The Wall Street Journal(2018.10.13), "Hedge Fund Bets on Beaten-Up New York Taxi Business."

11) The New York Times(2019.5.19), "As Thousands of Taxi Drivers Were Trapped in Loans, Top Officials Counted the Money."

었고, 이때 공급 통제로 인해 높은 수준의 경쟁을 기대할 수 없었기 때문에 이 수익은 꽤나 안정적이었다. 하지만 차량공유서비스의 등장으로 인해 메달리온 대여를 통한 수익이 (약간이지만) 줄어들었고, 메달리온 버블이 붕괴된 이후부터는 핵심 자산인 메달리온의 평가 가치가 엄청나게 감소하였다.¹²⁾ 반면 버블 붕괴 전에 택시 사업에서 손을 떼고 이미 메달리온과 관련 가치를 처분한 기업들과 그들의 오너들은 막대한 수익을 남긴 채로 사업을 중단할 수 있었다.¹³⁾ 이처럼 택시 회사가 버블 붕괴 이전에 사업 중단을 실시하였는지의 여부에 따라 택시 회사들과 그 오너들의 경제적 이익이 크게 달라진다고 할 수 있다.

뉴욕 시 택시 산업의 변화로 인하여 가장 큰 손해를 본 주체가 있다면, 그것은 단연 택시 기사들이었다. 버블 붕괴 이전에도 택시 기사들의 소득은 아주 높은 수준이 아니었고 택시 기사들은 장시간 노동과 이로 인한 건강문제에 시달리는 등 수준 높은 삶의 질이 보장되지는 않았다. 하지만 메달리온을 대여할 수 있는 초기 자산을 (담보 또는 택시 회사를 통한) 대출 등의 여러 수단을 통하여 마련할 수 있었던 사람들은 공급 통제로 인하여 괜찮은 수준의 수입을 기대할 수 있었다. 특히 이민자 택시 기사들 중 일부는 자신들의 전 재산을 모두 투입하여 메달리온을 구매하였고, 이를 통해 자녀에게 어느 정도의 교육 기회를 제공할 수 있는 수준의 소득을 얻는 아메리칸 드림을 가질 수 있었다. 또한 버블 붕괴 이전까지만 해도 메달리온 가격이 떨어질 거라는 예측이 택시 기사들 사이에 공유되지 않고 있었기 때문에, 기존 택시 기사들은 자녀가 장성한 이후의 노후도 어느 정도 대비했다고 생각하고 있었다.¹⁴⁾ 이에 기사 개인들은 메달리온을 노후 대비 수단으로 여겨 높은 메달리온 가격에도 투자를 아끼지 않았던 것이다. 하지만 많은 택시 기사들은 약탈적 대출의 함정에 빠져 이자를 납부한 후의 실질 소득이 노동시간 대비 최저임금에도 못 미치는 임금 수준을 기록하게 되었다.¹⁵⁾ 이에 더하여 메달리온 가격의 버블이 붕괴되어, 메달리온 가격이 지속적으로 상승할 것이며 메달리온

12) New York Daily News(2019.5.19), "Quick growth of Uber and Lyft has hammered NYC's yellow cab industry, data shows."

13) The New York Times(2019.5.19), "‘They Were Conned’: How Reckless Loans Devastated a Generation of Taxi Drivers."

14) The Washington Post(2014.6.20), "Taxi medallions have been the best investment in America for years. Now Uber may be changing that."

15) The Guardian(2017.10.20), "‘There's no future for taxis’: New York yellow cab drivers drowning in debt."

을 기반으로 한 파생상품을 이용하여 수익을 거둘 수 있을 것이라는 예상이 빛나가자 메달리온 가격 하락에 따른 위험을 방지(hedging)할 수 없었던 택시 기사들이 다수 파산을 신청하는 등 생계 및 노후 계획에까지 큰 위기를 초래하게 되었다.¹⁶⁾

전통적인 의미의 택시 기사들뿐만 아니라 우버 기사들도 뉴욕 시의 택시 산업에 큰 영향을 받게 되었다. 사업 초기에는 우버가 빠른 성장 속도에 맞추어 많은 수의 기사를 유치하여야 했기 때문에 우버 기사들의 임금 수준을 높게 책정하고 있었다. 실제로 해당 시기에는 높은 임금 때문에 전통적인 의미의 택시 기사로 일하던 일부 기사들이 우버 기사로 이직을 하는 경우가 있었다. 하지만 우버 X가 점차 우버의 주된 사업 수단이 되면서, 우버 X의 낮은 가격이 우버 기사들에게 그대로 전가되었다. 더불어 우버는 주식시장에 기업 공개(IPO)를 앞두고 수익률을 높이기 위한 방안의 일환으로 소비자가 지불한 금액 중 우버가 가져가는 관리 수수료(operation fee)를 대폭 인상한 바 있다. 이는 우버 기사들이 기존 택시 기사들보다 더 낮은 수준의 임금을 가져가게 되는 결과를 낳게 되었다.¹⁷⁾ 최근의 분석 결과에 따르면, 우버 기사들의 우버의 관리 수수료 및 차량 유지비 등을 제외한 순소득은 시간당 11.77달러(한화 약 13,700원)로, 사기업의 평균 시간당 임금인 32.06달러(한화 약 37,300원)보다 낮으며 다른 저임금 서비스 노동에 비해서도 순소득이 낮은 편이라고 할 수 있다. 여기에 자동차 및 건강 보험 등의 혜택에 필요한 공제액 및 세금을 제외하고 난 후의 임금은 시간당 9.21달러(한화 약 10,700원)로, 이는 전체 유급 노동자의 임금 분포에서 하위 10% 수준이다.¹⁸⁾ 이렇듯 우버 기사들은 초기에 우버가 홍보한 것과는 전혀 다른 수준의 임금을 받고 있었으며, 여기에는 우버가 전통적인 의미의 택시 회사들 및 후발 주자들과의 경쟁을 명목으로 하여 사업 전략을 대폭 수정한 것에 그 원인을 찾을 수 있다.

16) The New York Times(2019.9.10), "A \$1.7 Million Loan, \$30,000 in Income. Prosecutors Are Now Investigating."

17) The New York Times(2018.6.17), "Taxi Drivers in New York Are Struggling. So Are Uber Drivers."

18) Economic Policy Institute(2018), "Uber and the labor market: Uber drivers' compensation, wages, and the scale of Uber and the gig economy."

■ 최근의 법적, 정치적 움직임들

택시 산업의 변동이 다양한 이해관계와 관련되어 있는 만큼, 이에 대응하기 위한 법적, 정치적 움직임들이 다양하게 나타나고 있다. 최근에는 차량공유서비스 기사들의 노동자 지위를 인정할 것인지에 대한 논의가 장기화됨에 따라 택시 산업에 대한 보다 직접적인 규제 및 정부 개입, 그리고 대안적인 노동법상의 지위 인정 등 보다 다각화된 방향으로 움직임이 나타나고 있다. 뉴욕 시는 다른 지역들에 비하여 직접 규제를 강하게 하는 편이다. 뉴욕 시는 차량공유서비스 기사들의 수에 상한선을 지정하는 등의 움직임을 보여 기존 메달리온 시스템과 다른 방식으로 공급 통제를 시도하고 있다. 또한 독립 계약자인 차량공유서비스 기사들에 대한 최저 보상 기준을 시간당 17.22달러(한화로 약 18,000원)로 설정하였는데, 이는 노동자들의 최저임금 수준인 15달러에서 세금과 자체적으로 부담해야 하는 비용을 더한 것이다.¹⁹⁾

또한 정치권에서는 기존 택시 회사와 기사들의 채무를 탕감하기 위한 움직임들이 시도되고 있다. 가장 많이 거론되는 방식으로는 메달리온을 환매(buyback)하는 것이 있다. 이때 문제는 환매 비용을 어떻게 마련할 것인가일 텐데, 이와 관련하여 우버와 리프트가 뉴욕 시에 환매 비용을 지불할 용의가 있음을 밝힌 적이 있으나 뉴욕 시는 이를 거절하였다.²⁰⁾ 이 경우 시 정부의 예산으로 환매 비용을 마련하여야 하는데, 뉴욕 시민들의 반발이 심할 것으로 예상된다. 특히나 택시 메달리온의 환매가 기존 택시 회사들에게 이득이 될 뿐이라는 논리가 해당 반발의 기저를 이루고 있다. 하지만 최근 뉴욕 시가 메달리온 거래로 벌어들인 금액에 비하면 환매 비용이 그렇게 높은 것도 아니며 중요한 것은 기존 택시 기사들의 고통을 줄여주는 것이라는 주장이 있어, 해당 방안과 관련한 논란은 끊이지 않을 것으로 보인다.²¹⁾

여기에 더하여 ‘종속 계약자(dependent contractor)’라는 대안적인 노동법상의 지위를 설정해야 한다는 주장이 일각에서 제기된 바 있다.²²⁾ 스페인과 캐나다에서 시작되어 자리잡은 해당 개념은 개인의 유급노동과 관련한 수입 중 대부분이 하나의 회사로부터 나왔을 경우 등

19) Quartz(2019.5.22), “No one is innocent in New York City’s taxi market.”

20) The New York Times(2019.6.12), “Facing Ruin, Taxi Drivers to Get \$10 Million Break and Loan Safeguards.”

21) Next City(2019.7.16), “The Road to Justice for New York City Yellow Cab Drivers.”

22) Los Angeles Times(2019.11.25), “Opinion/ Uber drivers could be labeled ‘dependent contractors.’”

여러 조건을 충족할 때 적용된다. 종속 계약자들은 해고 통지를 미리 받을 수 있고 노동자들이 받을 수 있는 혜택을 동일한 수준에서 받게 되며 단체협상이 가능해지는 등 다양한 권리를 인정받게 된다.

■ 맺음말

이 글에서는 뉴욕 시의 사례에 집중하여, 택시 산업의 전통적인 측면과 최근의 변화를 살펴보고 이에 따른 각 경제적 주체들이 어떠한 경제적 이익을 얻게 되었는지를 소개하였다. 전통 택시 산업의 상황과 최근에 발생한 택시 산업의 변화는 복합적인 방식으로 각 경제적 주체들의 실질소득 및 자산에 영향을 주었다. 여기에는 앞서 관찰된 경향을 의도적으로 발생시키고 자신의 이익을 위해서 이용한 주체들이 있었던 반면, 다양한 이유로 위와 같은 경향에 의해 생계에 큰 타격을 입게 된 주체들도 있었다. 이는 뉴욕 시 전통 택시 산업의 환경과 변화가 (다른 많은 경우와 마찬가지로) 정치적이며 경제적 불평등과 떼어 수 없는 관계임을 함의한다. 이에 앞으로 뉴욕 시의 택시 산업의 변화, 그리고 이에 대응하기 위한 정치적 움직임에 귀추가 주목된다. **KLI**