

미국 캘리포니아주 주민 발의안 제22호 위헌 판결

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

■ 머리말

노동 및 고용정책 전문가 데이비드 웨일(David Weil)은 오늘날 많은 사용자들이 노동자를 독립계약자로 오분류함으로써 고용비용과 각종 노동법상 책임들을 회피하고 있다고 주장했다.¹⁾ 실제로 이러한 노동자 오분류는 노동시장에 상당히 만연해 있다. 한 연구에 따르면 건설, 교통과 같은 전통적인 산업에서부터 배달업과 같은 서비스업에 이르기까지 많은 노동자들이 독립계약자로 분류되어 왔으며, 특히 이민자, 유색인종, 사회경제적 약자 집단일수록 소위 저임금 독립계약자 범주에 속할 가능성이 높은 것으로 드러났다.²⁾

중요한 것은 이러한 노동자 오분류가 현재 떠오르는 각 경제의 고용관계에 고민거리를 안겨준다는 것이다. 과연 우버 기사는 노동자인가 혹은 독립계약자인가. 실제로 많은 나라에서 플랫폼 노동자들이 독립계약자로 분류되면서 노동자들이 누릴 수 있는 기본적인 노동기준 및 노동법을 적용받지 못하고 있다. 무엇보다도 이들은 노동조합을 조직할 수 있는 권리를 부여받지 못하여, 임금 및 노동조건에 대하여 기업과 공식적인 교섭을 진행할 수 없었다.

1) Weil, D.(2014), *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Chicago: Harvard University Press.

2) Blum, R.(2021), "Fighting Worker Misclassification in the Era of Covid-19", *New Labor Forum*, 30(1), pp.78~87.

이 문제를 둘러싸고 최근 캘리포니아주에서는 치열한 법적 다툼이 벌어지고 있다. 2021년 9월 초 캘리포니아주 고등법원은 플랫폼 노동자를 자영업자가 아니라 노동자로 분류하는, 소위 “AB5법” 적용을 막는 캘리포니아주 주민발의안 제22호에 대해서 위헌 판결을 내렸다. 그동안 노동자를 독립계약자로 분류하면서 법적 책임으로부터 면제되었던 플랫폼 기업들이 이에 대응하여 항소를 준비 중이다. 이러한 각축은 캘리포니아주를 넘어서 미국 전역, 나아가 전 세계적으로 플랫폼 노동의 향방을 결정지을 가능성이 있을 것으로 보인다. 이 글은 노동자와 독립계약자 간 차이, AB5법 등에 대해 간략히 살펴보고 주민발의안 제22호의 내용과 이에 대한 위헌 판결이 갖는 의미를 살펴본다.

■ 노동자와 독립계약자 간 차이

앞서 언급한 바와 같이, 기업은 노동자를 독립계약자로 전환함으로써 이들 노동자에 대한 각종 노동법상 책임을 회피하려는 전략을 취한다. <표 1>은 노동자와 독립계약자의 처우 차이를 명료하게 보여준다. 노동자는 최저임금을 비롯해 유급병가, 유급가족휴가 등의 권리를 보장받는 반면, 독립계약자는 이 중 어느 것도 청구할 수 없다.

<표 1> 노동자와 독립계약자 간 보장범위 차이(캘리포니아주)

	노동자	독립계약자
최저임금	✓	×
초과수당	✓	×
실업보험	✓	×
상해보험	✓	×
유급병가	✓	×
유급가족휴가	✓	×
차별 및 성희롱 금지	✓	×

자료 : McNicholas, C. and M. Poydock(2019), “How California’s AB5 Protects Workers from Misclassification”, <https://www.epi.org> (검색일 : 2021.10.17).

또한 <표 2>에 드러나듯, 노동자와 달리 독립계약자는 각종 보험료 및 세금 납부를 비롯한 추가적인 경제적 부담까지 지게 된다. 이러한 분류 전략을 통해 기업은 그들이 납부해야 할 사회보장, 메디케어, 실업보험 등에 관한 책임을 피할 수 있다. 한편 캘리포니아주의 공식 통계에 따르면 이러한 노동자 오분류로 인해 발생하는 세수 손실은 70억 달러에 달한다.³⁾ 이처럼 노동자 오분류는 연방 및 주 정부의 예산 전반에도 영향을 미친다.

<표 2> 독립계약자들의 보험 가입 자격 여부(캘리포니아주)

산재보험	독립계약자는 산재보험 적용이 제외된다.
실업보험	독립계약자는 실업보험 가입 자격이 없으며 따라서 일하지 않는 기간 동안 실업급여를 받을 수 없다.
장애보험	독립계약자는 노동자가 아닌 자영업자로 선택적 장애보험을 신청할 수 있다.
사회보장 및 메디케어	독립계약자들이 받는 소득에서 세금이 원천징수되지 않는다. 따라서 독립계약자는 자영업자로서 사회보장 및 메디케어와 연관된 세금을 납부해야 한다.

주 : 캘리포니아주에서는 노동자가 주 장애보험(State Disability Insurance)에 가입하고 보험료를 납부하여 수급자격을 갖춘 경우, 업무와 관계없이 장애를 갖게 되어 일을 할 수가 없게 되었을 때 임금 손실을 보상받을 수 있음. 다만 독립계약자는 자영업자로 분류되기 때문에, 선택적 장애보험에 가입할 수 있는데, 이는 노동자를 대상으로 하는 장애보험과 비교했을 때 수혜 기간과 보험료 산정 기준에서 다소 차이가 있음.

자료 : McNicholas, C. and M. Poydock(2019), *op. cit.*

■ AB5법과 주민발의안 제22호

기존 연방법하에서는 노동자/독립계약자 여부를 판단하는 일관된 기준이 존재하지 않았다. 대신 미국 국세청(IRS)이 노동자성 인정 여부를 사안에 따라서 판단하였는데, 이러했던 근본적인 이유는 개인이 어느 범주로 분류되는가에 따라 세금 원천징수 여부가 결정되기 때문이다.⁴⁾ 이때의 판단 기준은 크게 세 가지이다. 첫째는 행위적 통제(behavioral control)로서 일하는 방식에 지휘·감독 관계가 있는지 확인하는 것이다. 둘째는 경제적 통제(financial

3) McNicholas, C. and M. Poydock(2019), *op. cit.*

4) Murray, J.(2021), "Employee : Classifying Workers - Why it Matters", <https://www.thebalancesmb.com> (검색일 : 2021.10.17).

control)로서 사업 내용에 대한 지휘·감독 관계가 있는지를 살피는 것이다. 마지막은 당사자 간의 관계(relationship of the parties)로서 사용자와 노동자가 서로 고용관계를 어떻게 인식하고 있는지를 고려한다.⁵⁾

그러던 중 2018년 노동자성 판단에 전환점이 되는 판결(Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court of Los Angeles)이 등장했다. 이 판결은 미국 전역에 당일 배송 서비스를 제공하는 업체 다이나맥스(Dynamex)가 회사의 노동자로 일해 오던 배달 기사들을 모두 독립계약자로 전환하면서 노동자들이 집단소송을 제기한 사건에서 출발했다. 이 판결은 사용자가 다음의 사항을 모두 입증하지 못할 경우, 개인은 독립계약자가 아니라 노동자로 취급되어야 한다고 밝히고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

- ① 독립계약자는 계약상로나 실제로 업무 수행과 관련된 지휘 감독을 받지 아니함.
- ② 독립계약자는 사용자의 통상적인 사업 범위 외의 업무를 수행하여야 함.
- ③ 독립계약자는 사용자로부터 독립적으로 형성된 거래, 직업 또는 사업적 본질을 갖춘 업무에 관례적으로 종사하고 있어야 함.

소위 “ABC 기준”이라고 알려진 이 판단 기준은 고용관계에 대한 당사자들의 인식을 고려하지 않는다는 점에서 기존 국세청(IRS)의 방식과 차이가 있다. IRS 기준은 사용자와 노동자가 노동관계를 주관적으로 어떻게 인식하고 있는지를 판단 근거로 삼는 반면, ABC 기준은 위에 명시된 객관적인 조건만으로 판단한다. 이에 따라 법원에서는 비록 다이나맥스와 배송기사 당사자가 독립계약자 계약을 서면으로 체결하였으나, ABC 기준을 근거로 비추어볼 때 배송기사를 다이나맥스의 노동자라고 보는 것이 타당하다고 판단하였다.

지난 2019년 9월 8일, 캘리포니아 주지사 개빈 뉴섬(Gavin Newsom)이 승인한 캘리포니아 의회법안 제5호, 이른바 AB5법은 바로 이 ABC 기준에 기초하고 있다. 당시 노동법 학자들은 이 판결이 기존의 노동자성 인정 기준을 매우 확대시켰다고 평가했다. 실제로 UC 버클리 대학의 연구에 따르면, 현재 독립계약자로 분류된 인력의 65%는 ABC 기준하에서 노동자

5) Buckley, P.(2021), “Bill AB5 and the Gig Economy”, *Miami Business Law Review*, 29(1), pp.49~69.

로 분류될 수 있다.⁶⁾ 중요한 것은 AB5법이 자연스럽게 시장 점유율을 확대하고 있는 플랫폼 기업 내 모호한 고용관계에도 적용되기 시작했다는 점이다. 이는 플랫폼 비즈니스의 모델 전반에 큰 도전이 되었다.

2020년 11월 캘리포니아주 주민투표로 가결된 주민발의안 제22호는 바로 이 AB5법을 억제하기 위한 것이었다. “앱 기반 드라이버와 서비스 보호법(Protect App-Based Drivers and Services Act)”이라는 공식 명칭을 가진 이 법은 많은 캘리포니아 주민들이 가사노동 등의 다양한 이유로 플랫폼을 통해 유연한 노동을 할 수밖에 없는 상황에 처해 있으며, 동시에 많은 이들이 이 플랫폼 경제가 가져다 주는 편익에 의존하고 있음을 서두에서 강조하고 있다.⁷⁾ 특히 이 주민발의안에 따르면, 플랫폼 노동자들은 독립계약자 신분에서도 주 최저임금의 최소 120%를 보장받을 수 있으며 건강보험 비용까지 지원받을 수 있다. 결과적으로 이는 최소 15.6달러의 시급에 해당하는 금액으로서, 표면상으로 기존의 처우와 비교해서 상당히 향상되었다고 해석될 여지가 있다.⁸⁾

하지만 이 주민발의안은 몇 가지 중요한 점을 간과하고 있다. UC 버클리 대학의 보고서에 따르면, 설령 주 최저임금 대비 120%를 받을 수 있다 하더라도, 노동자에 준하는 권리를 보장받기 위한 각종 비용(세금 등)을 제할 경우에 실수령 임금은 시급 5.64달러에 불과하다. 만약 플랫폼 노동자들이 노동자 지위를 얻을 경우 기업이 임금, 세금, 건강보험 등을 비롯한 고용비용으로 총 30.93달러를 지불해야 한다는 점을 고려해보면,⁹⁾ 주민발의안 제22호는 플랫폼 기업들의 이해에 부응할 뿐 궁극적으로 노동자들에게 돌아가는 혜택은 미미하다는 점을 알 수 있다. 그 외에도 <표 3>에서 살펴볼 수 있듯이, 플랫폼 노동자들은 여전히 초과 수당, 실업보험, 산재보험을 비롯한 다양한 보험 혜택에서 배제되어 있다. 물론 차별 및 성희롱으로부터 보호 혜택을 받을 수 있다는 점이 있지만, 여전히 노동자로서 정식 고용관계를 맺은 개인

6) Thomason, S., K. Jacobs and S. San(2019), “Estimating the Coverage of California’s New AB5 Law”, <https://laborcenter.berkeley.edu> (검색일 : 2021.10.17).

7) Protect App-Based Drivers and Services Act, <https://www.oag.ca.gov> (검색일 : 2021.10.28).

8) Jacobs, K. and M. Reich(2019), “The Uber/Lyft Ballot Initiative Guarantees Only \$5.64 an Hour”, <https://laborcenter.berkeley.edu> (검색일 : 2021.10.17).

9) Reich, M.(2020), “Pay, Passengers and Profits: Effects of Employee Status for California TNC Drivers”, <https://irle.berkeley.edu> (검색일 : 2021.10.17).

에 비해 열악하다고 볼 수 있다.

<표 3> AB5법과 주민발의안 제22호에 따른 플랫폼 노동자의 법적 보장범위 비교

	AB5법	주민발의안 제22호
최저임금	✓	×
초과수당	✓	×
실업보험	✓	×
산재보험	✓	×
유급병가	✓	×
유급 가족휴가	✓	×
차별 및 성희롱 금지	✓	✓
노동조합 가입 권리	×	×

자료 : McNicholas, C. and M. Poydock(2019), *op. cit.*

실제로 주민발의안 제22호 통과를 위해 우버(Uber), 리프트(Lyft), 인스타카트(Instacart), 도어대시(DoorDash)를 비롯한 플랫폼 기업들은 캘리포니아 주정부에 지속적으로 로비 활동을 벌였으며 총 2억 달러 이상을 지출한 것으로 알려졌다. 이는 플랫폼 노동자를 독립계약자 지위로 유지하는 것이 이들 기업의 비즈니스 모델에 중추적인 역할을 하고 있음을 방증하는 것이기도 하다. 이를 두고 캘리포니아주 주민발의안 역사상 가장 비싼 법안이라고 언론에서 회자되기도 했다.¹⁰⁾

■ 주민발의안 제22호에 대한 주 법원의 위헌 판결

그러던 중 2021년 8월 20일 중요한 판결이 등장했다. 앨러미다 카운티 고등법원의 프랭크 로에시(Frank Roesch) 판사가 주민발의안 제22호를 위헌이라 결정한 것이다. 로에시 판사는

10) Manthey, G.(2020), "Lyft, DoorDash See Share Prices Fall after California Ruling on Proposition 22", *CBS News*, August 23, <https://www.cbsnews.com> (검색일 : 2021.10.17).

이 발의안이 캘리포니아의 입법권, 즉 주 노동자들이 산재보험을 적용받을 수 있도록 하는 입법부의 권한을 제한한다는 점을 이유로 들었다.¹¹⁾

이에 대하여 전문가들은 다양한 평가를 내리고 있다. 캘리포니아주 주민발의법안을 연구하는 소노마 주립대학교의 정치학자 데이비드 맥관(David McCuan)은 주로 캘리포니아주 판사들은 정치적으로 민감한 판결을 내리지 않는 경향이 있는데, 이번 결정은 의외라는 반응이다. 정치 컨설턴트이자 뉴섬 주지사의 조력자이기도 했던 댄 시먼(Dan Seeman)은 주민발의안 제22호를 지탱하고 있는 막대한 정치적 압력과 자금력을 고려했을 때 이는 거의 “지형을 뒤엎는 결정”이라고 표현하기도 했다.¹²⁾

노동계는 환영하는 분위기이다. 대표적인 예로, 플랫폼 노동자들의 임금 및 노동조건 향상을 목적으로 2018년 설립된 깃 워커 라이징(Gig Workers Rising)¹³⁾은 “주민발의안 제22호는 깃 노동자들에게 주어진 임금, 복지 및 권리를 강탈할 뿐만 아니라 선출된 공무원들의 규제력을 박탈하는 기업들의 불법적인 권력 장악에 지나지 않았다.”라고 밝히며 위 결정에 찬성을 표했다.¹⁴⁾

이 결정은 실제로 플랫폼 기업들에 막대한 타격을 줄 것으로 예상된다. 앞서 언급한 바와 같이 많은 플랫폼 기업들이 본 발의안 통과를 위해 상당한 비용을 지불했다. 따라서 본 위헌 결정은 이러한 로비 활동이 수포로 돌아간 것과 같다. 또한 판결 이후인 지난 8월 23일, S&P 500의 주가 지수가 1% 상승한 반면 도어대시와 리프트의 주가는 각각 2%, 1% 하락했다. 뿐만 아니라 전반적으로 고용비용을 증가시킬 수 있다는 점에서 기업 비즈니스 모델의 지속가능성에 부담을 준다.¹⁵⁾

다수의 플랫폼 기업들은 위 판결에 크게 반발하며 캘리포니아주 법원에 항소를 계획 중

11) Singh, K.(2021), “Court Rules California Gig Worker Initiative is Unconstitutional”, *Reuters*, August 20, <https://www.reuters.com> (검색일 : 2021.10.17).

12) Hussain, S.(2021), “Prop. 22 was Ruled Unconstitutional. What will the Final Outcome be?”, *Los Angeles Times*, August 25, <https://www.latimes.com> (검색일 : 2021.10.17).

13) <https://gigworkersrising.org> 참고.

14) Singh, K.(2021), “Court Rules California Gig Worker Initiative is Unconstitutional”, *Reuters*, August 21, <https://www.reuters.com> (검색일 : 2021.10.17).

15) Forman, L.(2021), “An Uncomfortable Proposition for Gig Economy Investors”, August 23, *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com> (검색일 : 2021.10.17).

이다. 이들은 주민발의안의 보호를 위해 앱 기반 노동자 및 서비스 보호 연대(Protect App-Based Drivers and Services Coalition : PADS)를 결성하고 “우리는 곧바로 항소할 것이며 애플레이트 카운티 법원이 주민발의안 제22호를 유지할 것이라 자신한다.”라는 입장문을 발표했다. 캘리포니아주 법무장관 역시 판결에 항소할 수 있다. 항소가 진행된다면 주의 상고법원이 해당 소송을 처리하게 되고 기업들은 판결의 효력을 일시적으로 정지시킬 수 있다. 다시 말해, 소송이 진행되는 동안 위헌 판결에 관계없이 발의안의 효력은 계속 유지되며 이는 길게는 일 년 이상 지속될 수도 있다.¹⁶⁾

흥미롭게도 캘리포니아주 외 다른 주에서 비슷한 상황이 발생하고 있다. 메사추세츠주에서도 유사한 내용의 주민발의안이 진행 중이다. 비록 주 헌법은 다르지만, 이 발의안의 내용 또한 캘리포니아주의 사례와 마찬가지로 근본적으로 위헌이라 판단할 만한 요소가 있다고 일각에서는 전한다.¹⁷⁾ ABC 기준을 둘러싼 법적 분쟁은 분명 다른 주의 노동자 분류 방식에 대해서도 적지 않은 충격을 줄 가능성이 있으며, 나아가 미국 내 플랫폼 기업의 생존 가능성에 대해서도 핵심적인 기준점이 될 것으로 예상된다.

■ 맺음말 및 전망

본문에서 언급한 복잡한 법적 분쟁은 어쩌면 미국 예외주의의 한 사례라고 읽힐 수도 있다. 예컨대 영국의 경우, 우버는 대법원에서 패소한 이후 운전 기사들을 노동자로 분류하고 그들에게 휴가비 및 연금 등을 지급하기로 결정했다. 독일에서는 각 노동자들로 하여금 플랫폼 기업이 아닌 기업 차량 관리 회사를 통해 노동계약을 체결하도록 요구하고 있다.¹⁸⁾ 이처럼 세계 여러 나라에서 플랫폼 노동을 기존의 고용관계의 틀 안으로 포섭하고 노동자들의 권익을 보호하려는 움직임이 뚜렷이 관찰되고 있다는 점을 보았을 때, 현재 미국의 상황은 분명 인상적이다.

16) *Ibid.*

17) *Ibid.*

18) *Ibid.*

한편으로 미국의 노동운동 역시 분주히 움직이고 있다. 한 예로, 전미 서비스노조(SEIU), 뉴욕 택시노동자연합, 전미 통신노조(CWA) 등을 대표하는 노동운동가들이 동맹을 결성하여, 캘리포니아주의 ABC 기준을 연방 수준으로 확대 적용하려는 운동을 준비 중이다.¹⁹⁾ 비록 현재는 캘리포니아주와 뉴욕주를 거점으로 활동하고 있지만, 팬데믹 이후 플랫폼 노동자들의 열악한 노동환경이 수면 위로 오르고, 플랫폼 노동자들의 처우에 대한 관심이 고조되면서 점차 미국 전역으로 활동 반경을 넓힐 예정이다.²⁰⁾²¹⁾ 이들의 궁극적 목표는 플랫폼 기업의 의도적인 노동자 오분류에 대항하는 전국적인 차원의 조직화된 대응 마련이라고 볼 수 있다.

그러나 필자가 주목하고 싶은 것은 바로 “소비자”의 역할이다.²²⁾ 주민발의안에 대한 위헌 판결이 그대로 효력이 발생할 경우 전반적인 서비스 비용은 증가하게 될 것이고, 이는 자연스럽게 소비자에게 전가될 가능성이 높다. 그렇다면 소비자는 이에 어떻게 대응해야 할 것인가. 여기서 앨버트 허시먼(Albert Hirschman)의 『떠날 것인가, 남을 것인가(Exit, Voice, and Loyalty)』가 떠오른다.²³⁾ 과연 소비자들은 그 인상된 “비용”을 지불하고도 서비스를 지속적으로 이용하고 플랫폼 기업에 충성(loyalty)함으로써 노동자들의 처지를 외면할 것인가. 아니면 플랫폼 서비스를 완전히 이탈(exit)해 버림으로써 비즈니스 모델의 전반적인 존재 기반 자체를 약화시킬 것인가. 혹은 소비자들이 스스로 앞장서서 노동자들의 권익을 보호하도록 연대의 목소리(voice)를 내면서 노동자와 소비자 간의 연대가 이루어질 수도 있을 것이다. 이는 급변하는 고용관계를 마주하는 우리에게 던져진 과제이기도 하다. **KL**

19) Rubinstein, D.(2019), “Coalition Takes Shape in New York to Challenge Gig Economy’s Business Model”, *Politico*, <https://www.politico.com> (검색일 : 2021.10.17).

20) Blum, R.(2021), “Fighting Worker Misclassification in the Era of Covid-19”, *New Labor Forum*, 30(1), pp.78~87.

21) 다만 <표 3>에서 드러나듯, AB5법 역시 노동조합을 조직하고 가입할 권리를 직접 보장하지는 않는다. 그 이유는 연방법이 각 주에서 민간부문 노동자들의 노조 가입 관련 입법 활동을 제한하고 있을 뿐만 아니라, 더욱 중요하게는 연방노동관계법(National Labor Relations Act)에서 정의하는 노동자의 기준이 ABC 기준과는 다르기 때문이다.

22) Lopez, S. H.(2010), “Workers, Managers, and Customers : Triangles of Power in Work Communities”, *Work and Occupations*, 37(3), pp.251~271.

23) Hirschman, A. O.(1970), *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press(한국어판 : 강명구 옮김(2016), 『떠날 것인가, 남을 것인가』, 나무연필).