



**INTERNATIONAL
LAWYERS ASSISTING
WORKERS NETWORK**

국제노동법륵가네트웍
(International Lawyers Assisting Workers, ILAW)
법정의견서 (국문본)

Jonathan Hiatt

Counsel for International Lawyers Assisting Workers (ILAW) Network
U.S. Solidarity Center
1130 Connecticut Ave. NW Ste. 800
Washington, DC 20036

대 법 원

원고(상고인): 전국금속노동조합

피고(피상고인): 현대중공업 주식회사

사건 2018다296229

원고(피상고인) 전국금속노동조합/전국민주노동조합총연맹을 위한
국제노동법률가네트워크(International Lawyers Assisting Workers, ILAW) 법정의
견서

I. 서론

국제노동법률가네트워크(International Lawyers Assisting Workers, ILAW)는, 이 사건 단체교섭 청구의 소에 관하여 원고(피상고인) 전국금속노동조합을 위하여 본 법정의견서를 존경하는 대법원에 제출합니다.

국제노동법률가네트워크(ILAW)는 노동조합 등 노동자단체와 노동자를 대변하는 법학자 및 법률가들의 세계적 네트워크입니다. ILAW 네트워크에는 대한민국을 비롯한 100여 개 국가의 1400여명이 참여하고 있습니다. ILAW의 핵심과제는 노동자 및 노동자단체의 권리와 권익을 최선적으로 대변하기 위하여 법 실무가들과 연구자들간 구상과 정보의 교환을 조직하는 것입니다.

이 사건에서, 세계 최대의 조선사업체 중 하나인 (주)현대중공업은 현대중공업의 사업장 내에서 배를 만들기 위해 다수의 하청업체와 계약을 맺고 있습니다. 과거에는 배를 만드는 데 다수의 노동자가 현대중공업에 직접 고용되어 있었습니다. 그러나 지난 수십 년간 현대중공업의 사업 모델이 변화했으며, 현재는 하청업체가 고용한 노동자들에 크게 의존하고 있습니다.

하청업체들은 현대중공업의 사업장 내에 위치하고 있으며, 현대중공업이 요구하고 규정하는 작업에 자신이 고용한 노동자를 공급하면서 사실상 노동력 공급업체로서 기능하고 있습니다. 자본, 사업조직, 규모, 기술, 전문성 및 독립성 측면에서 볼 때, 이 하청업체들은 현대중공업에 매우 의존적이며, 다수의 업체들은 현대중공업의 업무를 수행하는 이외의 사업적 독립성을 결여하고 있습니다. 많은 중요한 측면에서 볼 때, 하청업체의 노동자의 노동조건에 영향을 미치는 결정을 할 수 있는 권한을 가진 것은

하청업체가 아니라 현대중공업이라 할 수 있습니다.

하청업체의 노동자들은 금속노조 소속 노조를 조직하였고 현대중공업이 지배력을 가지거나 행사하는 다양한 사안들에 관하여 현대중공업을 상대로 단체교섭을 요구하였습니다. 그러나 현재 시점까지도, 한국의 노동법하에서는 실질적 노동관계와 관계없이 근로계약의 직접적 당사자인 사용자와의 단체교섭만 인정되는 것으로 해석되어 왔습니다.

이러한 사정은 미국에서도 오랫동안 존재했습니다. 그러나 지난 수십년에 걸쳐, 사업 모델이 심대하게 변화하고 점점 더 많은 사용자들이 하청, 프랜차이즈 및 파견노동에 의존하기 시작하면서, 법원과 연방노동관계위원회는 단체교섭상 사용자책임을 분배할 목적으로 “공동 사용자” 기준을 적용하여, 연방노동법의 “사용자” 정의를 새로운 사업 모델에 맞추어 재해석해왔습니다.

이러한 배경 속에서, ILAW 네트워크는 미국에서의 “공동 사용자(joint employer)” 법리의 전개 과정을 이하에서 설명하고자 합니다.

II. 미국에서의 “공동 사용자” 법리의 역사 및 전개 과정

연방노동관계법(National Labor Relations Act of 1935, as amended, (NLRA), 29 U.S.C. §§151-169)은 미국에서 노동조합을 조직할 권리 및 단체교섭권을 포함하여 노동자에 대한 보호를 다루는 주요한 법률입니다. 연방노동관계법 제2조(2) 및 제2조(3)에서, “사용자”란 직접적 또는 간접적으로 사용자의 대리인(agent)으로서 행위하는 사람을 포함합니다.

*역주1: 원문은

§152. Definitions

When used in this subchapter-

(2) The term "employer" includes any person acting as an agent of an employer, directly or indirectly, but shall not include ...

연방노동관계법 제정 당시에는, “공동 사용자”라는 개념이 규정되어 있지 않았습니다. 그러나 미국이 수십년간 사업적 관계 및 고용에서 구조적 변화를 점점 더 많이 경험하게 되면서, 법원과 연방노동관계위원회(National Labor Relations Board, NLRB) -연방노동관계법을 시행할 책임이 있는 독립적 연방 기관- 는 공동 사용자 책임을 포

함하는 것으로 “사용자”를 해석하지 않는다면, 노동자들은 자신의 노동법상 권리에 대한 가장 근본적 침해에 관해 실질적으로 책임을 져야 하는 자를 찾기 어려울 수 있다는 점을 인식하게 되었습니다.

예를 들면, 하청업체, 프랜차이즈 가맹점주, 근로자파견업체 또는 여타 다양한 유형의 명목상 사용자가 기본적 노동조건에 대하여 실질적 지배력을 전혀 또는 거의 갖지 않는다면, 해당 사업주와만 단체교섭을 하는 것은 사실상 효과가 없을 것입니다. 그러한 상황에서 해당 노동자의 노동조건을 사실상 지배하거나 공동으로 결정하는, 규모가 더 큰 사용사업주를 공동 사용자로 인정함으로써, 그러한 노동자들이 노동관계에 관한 실질적 결정권을 가진 상대방과 교섭할 기회를 보장하는 것입니다. 반대로, 그러한 사업주를 공동 사용자로 인정하지 않는 것은 연방노동관계법의 입법목적에 훼손하는 것이며, 종종 아무도 연방노동관계법 위반의 책임을 지지 않는 것이 됩니다.

따라서, 시간이 흐르면서, 하나 이상의 사업주가 노동자의 노동조건에 대한 지배권을 공유하거나 공동으로 결정하는 경우에 대처하기 위하여 법원과 연방노동관계위원회는 공동 사용자 개념을 발전시켰습니다. 이러한 개념을 인용함과 동시에 이것이 어떻게 적용되어야 하는가에 관하여는, 연방대법원의 *Boire v. Greyhound Corp.*, 376 U.S. 473 (1964) 판결에 집약되었는데, 이 사건은 버스터미널 운영사 및 청소용역업체간 관계에 관련되는 교섭대표노조 선거 사건이었습니다. 대법원은, Greyhound(버스터미널 운영사)가 “공동 사용자로 인정될 수 있을만큼 해당 근로자들의 노동조건에 대한 충분한 지배력을 갖고 있었는가”라는 문제는 “연방노동관계위원회가 판단해야 하는 본질적으로 사실적인 문제”에 해당한다고 실시했습니다. 376 U.S. at 481. 이후 연방 노동관계위원회의 *Greyhound Corp.*, 153 NLRB 1488 (1965), enf’d 368 F.2d 776 (5th Cir. 1966) 결정은 이와 같은 사실관계 분석을 통하여, Greyhound와 청소용역업체가 “핵심적인 고용·노동조건을 지배하는 문제를 공유하거나 공동으로 결정하였 (share[d] or codetermine[d] those matters governing essential terms and conditions of employment)”다는 이유로 양 사업주를 공동 사용자라고 판단했습니다. 153 NLRB at 1495.

그 후에, 연방 제3항소법원은 *NLRB v. Browning-Ferris Industries* (BFI-I), 691 F. 2d 1117 (3d Cir.1982) 사건에서 선례가 되는 판결을 내렸는데, 어느 사업주가, 근로자들에 대하여 사실상 지배력을 행사하였다면 공동 사용자가 될 수 있다고 실시하였습니다. 이 판례는 종종 “직접적이며 지배적인 통제(direct and immediate control)” 기준이라고 일컬어졌습니다.

이후 수십 년간, 기업들이 하청업체, 프랜차이즈 가맹업체 및 파견업체로 하여금 사업의 핵심 기능을 수행하도록 함으로써, 공동 사용자의 책임을 묻는 노동자들의 요구는 더욱더 중대한 사안이 되었습니다. 오바마 행정부 시절에 노동부장관 보좌관을 역임한 David Weil이 그의 저작인 「균열일터: 왜 다수의 일자리가 열악해지며 이를 개선하기 위해 무엇을 할 수 있는가」(2014)에서 설명하였듯이, 그러한 아웃소싱과 외주화는 기업이 위험을 외부화하고 최저임금 및 연장근로에 관계된 법률, 노동안전보건의 보호, 차별금지 및 고용안정에 관련된 비용을 전가하는 것을 가능하게 했습니다.¹⁾ 그 결과, 최근 수십 년간, 이러한 “균열”일터는 역으로 임금, 부가급여 및 여타의 노동조건의 악화에 중대한 영향을 미쳤다고 그는 분석했습니다.

일종의 균형추로서, 공동 사용자 법리는 경제적 권력과 법적 책임을 연계시킴으로써 교섭 테이블의 균형을 맞추는데 일정 정도의 도움을 주었습니다. 더욱이, 공동 사용자 법리는 사실상 의사결정을 내리는 사업주를 연방노동관계법의 사용자로 인정하고 그들에게 단체교섭 및 연방노동법 준수의무를 부과함으로써 연방노동관계법의 입법 목적을 실현하는데 복무해 왔습니다.

Ⅲ. 한동안의 법적 분쟁과 사법 심사를 거친 후, 현재 다수설인 공동 사용자 판단기준은 *Browning-Ferris Industries* (BFI-I) 사건 판례와 일치합니다

위의 II 절에서 밝혔듯, *Browning-Ferris Industries* (BFI-I) 사건의 1982년 판례는 공동 사용자 법리를 적용하는 데 있어 이용되는 “직접적이며 지배적인 통제” 기준을 확립했습니다. 이 기준하에서, 어느 사업주가 근로자를 통제할 수 있는 잠재력만을 가졌을 뿐 실제로 그러한 통제를 하지 않은 경우에는 공동 사용자로 인정될 수 없습니다. 2015년 연방노동관계위원회는 *Browning-Ferris Industries of California, Inc.* (BFI-II), 362 NLRB No. 186 (2015) 사건에서 이 기준에 관해 재논의하였습니다. 외주화의 증가 및 노동과 관련된 경제 구조의 변화 경향을 참고하면서, 연방노동관계위원회는 이 기준을 확장하였고, 어떤 사업주가 노동조건에 대하여 단지 간접적이거나 유보된 통제권을 가진 경우에도 공동 사용자로 인정될 수 있다고 결정했습니다. 이러한 개정된 기준은 사업주가 노동조건에 영향을 미칠 수 있는 잠재력에 초점을 맞춘 것이었습니다.

그러나 연방노동관계위원회는 행정절차법(Administrative Procedures Act, 5 U.S.C. § 553)에 따른 시행령을 제정한 이후 2020년 과거의 “직접적 통제” 기준으로

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

되돌아갔습니다.²⁾ “연방노동관계법에서의 공동 사용자의 지위”, 85 Fed. Reg. 11184 (2020. 2. 26.)라는 제목의 이 새로운 공동 사용자 시행령은, 더 협소한 기준으로 되돌아갔으며 공동 사용자 지위에 있는 것으로 판단하기 위해서는 “실질적으로 직접적·지배적인 통제(substantial direct and immediate control)”가 보일 것을 요구하였습니다. 이 시행령은 연방노동관계위원회가 2015년에 내렸던 이전보다 확장된 결정에 대한 직접적 반응이었으며, 노동자의 노동조건에 대하여 이론적이거나 유보된 통제권이 아니라 실제로 행사된 통제를 강조하면서, 보다 예측가능한 기준이라고 판단하는 것으로 되돌아간 것이었습니다.

***역주2:** 여기서 ‘직접적(direct)’이란 중개인(intermediary)을 거치지 않고 해당 근로자의 고용조건에 통제권을 행사함을 의미한다. 또한 ‘지배적(immediate)’란, 임금에 관한 예를 들면 한 사업주가 다른 사업주의 근로자의 보수의 액수나 지급기준을 정할 정도로 구체적 통제권을 행사함을 의미한다. 따라서 2020년 시행령에서는 단순히 원가연동계약에 의해 다른 사업주의 근로자의 보수 수준이 영향을 받는 것은 통제권의 구체적 행사가 아니라고 예시하고 있다.

2020년 시행령이 현 시점에서 유효한 것이기 때문에 그 핵심 규정들에 관해서 이하의 IV절에서 다룰 것입니다. 그러나 역사적 변화 과정 전체를 보기 위해서는, 연방노동관계위원회가 2023년 “연방노동관계법에서의 공동 사용자의 지위 결정에 관한 규칙”, 88 Fed.Reg. 73946 (2023. 10. 27.)이라는 새로운 시행령을 공포하면서 또 다른 시행령 제정 절차를 통해 공동 사용자 기준을 개정하려 시도했었다는 점을 주목해야 할 것입니다. 그러나 2023년 시행령은 시행도 되기 전에, 법원에 다툼이 제기되었으며, 법원은 이 시행령의 시행을 막는 가처분 결정을 내림과 동시에 2020년 시행령을 복원시키는 명령을 내린 바 있습니다. *Chamber of Commerce of the United States of America v. NLRB, No. 6:23-cv-00553* (E.D. Texas 2024).

그 결과, 어떠한 사업주가 공동 사용자인지를 판단하는 연방노동관계위원회의 2020년 시행령은 여전히 유효하며, - 이하의 IV절에서 논하는 바와 같이 - 법원과 연방노동

2) 연방노동관계위원회가 연방노동관계법에 따라 새로운 규칙을 제정할 때에는, 사건별로 결정을 내리는 방식과 광범위한 정책적 기준을 수립하는 두 가지 방식이 있습니다. 사건별 결정 방식은 개별 분쟁을 해결하는데 활용되며, 연방노동관계위원회는 해당 사건에서 구체적 사실관계에 관한 판단을 내리게 됩니다. 29 U.S.C. § 156. 일반적으로 이러한 결정은 당사자들에게 소급적으로 적용되며 향후 선례를 만듭니다. 이는 연방노동관계위원회의 장래의 결정에 의해 더 쉽게 변경될 수 있습니다. 이와 대조적으로, 시행령 제정 방식은 광범위하며 미래지향적인 규칙을 만들 때 활용됩니다. 이를 위해서는 입법 예고 및 공공의 의견 제출 절차를 따라야 합니다. 행정절차법, 5 U.S.C. § 553. 이는 장래의 분쟁에 적용되며 모든 사건에 적용됩니다. 시행령 제정 방식은 사건별 결정 방식보다 훨씬 드물게 활용되며, 이를 변경하기 위해서는 다시 입법예고 및 의견 제출 절차를 거쳐야 하기 때문에 변경하기가 더 어렵습니다.

관계위원회가 최근에 공동 사용자 지위가 쟁점이 된 사건을 해결하는데 활용하는 실행 기준을 제공하고 있습니다.

IV. 다수설인 공동 사용자 기준 분석: 연방노동관계위원회의 2020년 공동 사용자 시행령

2020년 2월 26일, 연방노동관계위원회는 자신의 시행령 제정 권한을 활용하여, 위에서 설명한 *Browning-Ferris Industries II* 사건에서 자신이 수립한 기준을 사실상 뒤집으며, 노동자가 서로 관련된 사업에 공동 고용되어 있는지를 분석하기 위한 법적 기준을 제시하는 시행령의 최종본을 공포했습니다. “연방노동관계법에서의 공동 사용자의 지위”, 85 Fed. Reg. 11184 (2020. 2. 26.) 2020년 4월 27일부터 시행된 새로운 시행령은 어느 사업주가 다른 사업주의 노동자에 대하여 “실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 하는 경우에 공동 사용자로 해당한다고 판단한 기존의 테스트를 복원했습니다. 즉, 어느 사업주가 하청업체, 프랜차이즈 가맹점 또는 여타의 노동력 공급업체의 노동자에 대하여 단지 “간접적 통제”만 하였다거나, 그러한 통제권을 보유할 뿐 실제로 행사하지 않았다면, 공동 사용자로 인정하기에 불충분하게 되는 것입니다.

이 시행령 최종본을 공포하면서, 당시 연방노동관계위원회 의장이었던 John Ring은 위원회의 보도자료에서 이렇게 밝혔습니다: “오늘 시행령의 완성으로 인해, 사용자들은 이제 자신의 사업적 관계를 구축하는데 있어 확실성을 가질 것이며, 노동자들은 자신의 고용 환경을 더욱 잘 이해하게 될 것이며, 노동조합은 누구와 단체교섭관계를 가질 것인가에 관해 명확성을 가지게 될 것이다.”(연방노동관계위원회, 공보실, 2020. 2. 25.)³⁾

이 시행령에 따르면, 공동 사용자로 인정되기 위해서는, 사용사업주는 고용관계에 관련된 “사항에 의미있는 영향(meaningfully affects)”을 미칠 정도로, 하나 이상의 핵심적 노동조건에 대하여 “실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 하여야만 합니다. 29 C.F.R. Part 103.40(a). 연방노동관계위원회는 그러한 “핵심적 고용·노동조건(essential terms and conditions of employment)”을 다음과 같이 정의하고 있습니다:

임금

3) National Labor Relations Board, NLRB Issues Joint-Employer Final Rule, NLRB (Feb. 25, 2020),

<https://www.nlrb.gov/news-outreach/news-story/nlrb-issues-joint-employer-final-rule>.

부가급여
노동시간
채용
해고
징계
감독
지휘

29 C.F.R. Part 103.40(b)(c)

위원회는 “실질적으로” 직접적인 통제란 위에 열거된 여덟 가지의 핵심적 노동조건 중 하나 이상에 대하여 “정규적 또는 지속적인 중대한 효과(regular or continuous consequential effect)”를 가지는 행위라고 정의합니다. 간헐적, 단발적 또는 최소한의 통제만으로는 충분하지 않습니다. 특히 연방노동관계위원회는, 공동 사용자라고 주장되는 사업주가 공동 사용자로 인정되기 위해서 핵심적 노동조건 중 일부가 아니라 하나 이상의 조건에 대해서만 실질적으로 직접적인 통제를 하면 된다는 점을 분명히 했습니다. 더욱이 해당 시행령은, 어느 사업주가 간접적인 통제를 하거나 그러한 노동조건 중 어느 하나에 대하여 계약상 (유보된) 지배력을 가지면서도 그것을 행사하지 않은 경우 그것 자체 내지 그것만으로는 공동 사용자로 인정되지 않지만, 그러한 통제도 사실상의 직접적 통제의 존재를 뒷받침하거나 보충하는 증거로서, 공동 사용자인지 분석할 때 관련성 있는 내용으로서 고려된다는 점도 밝혔습니다. 29 C.F.R. Part 103.40(a).

마지막으로, 해당 시행령에 따르면, 어느 사업주가 공동 사용자로서 인정되면, 그 사업주는 자신이 실질적으로 직접적·지배적인 통제를 할 수 있거나 행사한 일부 내지 전부의 노동조건에 관하여 노동력 공급업체의 근로자를 대표하는 노동조합과 단체교섭할 법적 의무를 부담하게 됩니다. 그리고 이와 마찬가지로, 사용자사업주는 노동조합이 대표하고자 하는 - 즉, 노동력 공급업체의 근로자들이 이미 조직되어 있지 않은 경우에 - 노동자들의 사용자로서 인정될 수 있습니다.

위에서 언급했듯이, 연방노동관계위원회의 공동 사용자 기준을 개정하고자 한 일련의 시도들은 판례법에 있어서나 시행령 제정에 있어서나 아직 성공하지 못하였습니다. 그러므로 연방노동관계위원회의 2020년 시행령에 규정된 기준들이 전국의 노동위원회 및 법원들이 공동 사용자인지 분석할 때 활용하는 기준으로써 현재까지 유지되고 있습니다.

V. 공동 사용자 기준을 적용한 연방노동관계위원회 및 법원의 결정들

위에서 논한 바와 같이, 연방노동관계위원회의 2020년 공동 사용자 시행령, 29 C.F.R. Part 103.40(a)은 연방노동관계법상의 공동 사용자 지위를 판단하는데 있어 다소 협소하지만 균형을 맞추었다고 주장되는 기준을 수립하였습니다. 말하자면, 어느 사업주가 임금, 부가급여, 노동시간, 채용, 해고, 징계, 감독 및/또는 지휘 등 하나 이상의 노동조건에 대하여 “실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 하였다면 그 사업주가 공동 사용자로 인정되는 것입니다. 실제로 행사하지 않은 간접적 통제 또는 유보된 통제 권한만으로는 공동 사용자로 보기에 불충분하지만, 그러한 통제는 직접적 통제를 보충하는 증거로서 관련성이 있다고 볼 수 있습니다.

2020년 시행령은 명확성을 가진 한편, 연방노동관계위원회와 법원이 그 규칙을 적용하는 것은 제한되었습니다. 그러나 해당 규칙을 적용한 최근의 여러 사건들에서 문제가 된 사업주들이 다소 협소해진 기준에 따르더라도 공동 사용자로 인정되었습니다.

예를 들면, *Cognizant Technology Solutions U.S. Corporation and Google LLC, Joint Employers and Alphabet Workers Union-Communications Workers of America, Local 1400*, 372 NLRB No.108, (2023) 사건에서, 유튜브(YouTube)의 음악 콘텐츠 관리자들은 파견업체인 Cognizant Technology Solutions에 채용되어 구글(Google)에 노무제공을 하였습니다. Cognizant사의 콘텐츠 관리자들은 알파벳 노동조합-전미통신노동자(Alphabet Workers Union - Communications Workers of America, AWU-CWA) 1400 지부에 가입하여 교섭대표노조 선거를 신청하였고, 구글을 공동 사용자라고 주장했습니다. 양 사업주는 구글이 공동 사용자가 아니라고 주장했고, 신청인 노동조합은 연방노동관계위원회의 지방사무소의 청문회에서 구글이 공동 사용자의 지위에 있음을 입증해야 했습니다.

연방노동관계위원회 지방사무소장의 결정을 인용한 위원회의 결정 및 교섭대표 선거 실시 명령은, 구글이 Cognizant사와 함께 “핵심적 노동조건을 공유하거나 공동으로 결정”⁴⁾했으므로 구글이 신청인 노동자들의 공동 사용자라는 점을 해당 노조가 입증했다고 판단하였습니다.

위원회는 구체적으로, 구글이 해당 노동자들의 고용관계에 관련된 사항들에 의미있는 영향을 주었다(meaningfully affects)는 점을 증명하기 충분할 정도로, 해당 노동자

4) 372 NLRB No. 108 at p.1

에 대한 감독 및 지휘, 부가급여 및 노동시간에 대하여 실질적으로 직접적이며 지배적인 통제력을 보유·행사하였다고 판단하였습니다.

이러한 노동조건에 대한 통제의 정도를 분석할 때, 연방노동관계위원회는 구글의 직원이 Cognizant사의 노동자들이 업무수행을 어떻게 해야 하는지를 실제로 지도했으며; 해당 노동자들의 구체적 업무수행을 관리하는 작업과정 교육표를 작성하고 유지했으며; Cognizant사의 노동자들이 계약상의 과업을 수행하는데 활용하는 디지털 작업도구 및 작업방식에 대해 독점적으로 통제했으며; 배정된 과업을 수행할 때의 우선순위 및 실적 목표에 대해 강하게 통제된 점을 주목하였습니다.⁵⁾

또한 연방노동관계위원회는 구글이 “주간 업무수행 평가표를 게시하는 방식으로” 또한 “해당 노동자들의 작업을 끊임없이 평가하는 ‘척도’의 세부적 내용에 대한 독점적 통제를 통하여 실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 하였다고 판단하였습니다.⁶⁾

위원회는, 구글이 훈련 및 끊임없는 평가를 통해 Cognizant사 노동자들의 업무 수행의 세부사항에 관하여, “Cognizant사 관리자들을 통해 감독권한을 행사하였다. 그러나 Cognizant사 관리자들은 구글이 독점적으로 부과한 세부적인 작업 지시 또는 평가척도를 수정할 재량이나 권한을 갖지 않았음을 기록으로 증명했기 때문에, 이러한 측면들을 감독하는 구글의 통제가 29 C.F.R. Part 103.40(a) 및 (c) [공동 사용자 시행령]에서 말하는 직접적이며 지배적 통제에 해당한다”고 설시하였다.⁷⁾ 이 쟁점에 대하여, 위원회는 다음과 같이 결론내렸습니다: “위에 언급한 구글의 통제 중 어느 것도 29 C.F.R. Part 103.40 (c)(7)에서 말하는 본질적으로 ‘제한적이며 일상적(limited and routine)’ 감독에 해당하지 않는다고 판단한다.”

이러한 분석과 함께, 위원회는 부가급여에 대한 구글의 통제에 관하여, “구글은 (Cognizant와 같은) ‘확장된 노동력’ 공급업체가 해당 노동자들에게 최저 기준의 부가급여를 지급할 것을 요구하였으며, 이를 통해 ‘부가급여의 수준에 관한 선택’을 비롯하여 [29 C.F.R. Part] 103.40 (a), (c)(2) 및 (d)에서 말하는 노동자의 부가급여에 대한 실질적으로 직접적·지배적인 통제를 하였다”고 판단하였습니다.⁸⁾

마지막으로, 위원회는 노동시간에 대한 구글의 통제에 관하여, “구글과 Cognizant가 해당 노동자들의 휴일 스케줄 및 연장근로시간을 공동으로 결정했으며, 이는 [29

5) 상계서.

6) 상계서.

7) 상계서.

8) 372 NLRB No.108 at p.2

C.F.R. Part] 103.40 (a), (c)(3) 및 (d)에서 말하는 노동시간에 대한 직접적·지배적인 통제에 해당한다”고 판단하였습니다. 그러므로 위원회는 적어도 하나 이상 (및 사실상 그 이상)의 핵심적 노동조건에 대하여 구글이 해당 노동자들의 고용관계에 관련된 사항들에 ‘의미있는 영향을 주었다’는 점을 증명하기 충분할 정도로 실질적으로 직접적·지배적인 통제를 보유·행사했으므로 구글이 29 C.F.R. Part 103.40(a)에서 말하는 공동 사용자에게 해당한다고 판단하였습니다. 따라서 위원회는 양 사업주가 사용자로서 교섭대표노조 선거를 실시하라는 명령을 내렸습니다.⁹⁾

해당 노동조합이 교섭대표 선거에서 이긴 이후에도 사용자들이 공동 사용자가 아니라고 또 다시 주장하면서 단체교섭을 거부하자, 연방노동관계위원회는 이들의 공동 사용자 관계를 분석할 또 다른 기회를 갖게 되었습니다. 공동 사용자인 해당 사업주들이 위법하게 단체교섭을 거부하고 있다고 주장하는 부당노동행위 사건이 연방노동관계위원회에 제소되었습니다. 2024년 1월 3일 연방노동관계위원회는 2023년 교섭대표 선거 사건에서의 기존의 위원회의 판단과 다른 판단을 내릴 근거가 없다고 하면서, 다시 한번 구글이 Cognizant사 노동자들의 공동 사용자이며, 따라서 노동조합과 단체교섭 할 의무가 있다고 결정하였습니다. *Cognizant Technology Solutions U.S. Corp and Google LLC 373 NLRB No.9.*¹⁰⁾

2024년 11월, 구글과 관련된 다른 사건에서, 연방노동관계위원회는 구글이 또 다른 하청업체, Accenture Flex가 고용한 노동자들의 공동 사용자라고 결정했습니다. *Accenture d/b/a Accenture Flex; Google LLC/Alphabet Inc. (as Joint Employers) Case No. 20-RC-319743.*

이 사건에 관계된 노동자들은 구글의 Content Creation Operations 팀에 소속되어 구글의 생산물에 관한 기사를 작성·편집하는 등의 업무를 수행했습니다. 해당 노동자들이 교섭대표노조 선거를 신청했을 때, 연방노동관계위원회는 먼저 해당 선거 절차에서의 사용자가 Accenture Flex인지 아니면 Accenture Flex 및 구글이 공동 사용자인지를 결정해야 했습니다. 연방노동관계위원회 지방사무소는 양 사업주가 공동 사용자라고 판단하였고, 교섭대표 선거가 실시되어 알파벳 노동조합(AWU-CWA) 9009 지부가 교섭대표노조가 되었습니다.

9) 상계서.

10) 구글은 이 결정에 대해 항소하였는데, 결정이 내려진 시점에 구글과 Cognizant의 계약은 만료했으며 해당 하청업체의 계약은 종료되었다. 그 결과, 법원은 공동 사용자 문제에 관해 다루지 않고, 해당 사건을 기각했다. *Alphabet Workers Union - Communications Workers v. NLRB.* No. 24-1003 (D.C. Cir. 2025)

연방노동관계위원회 지방사무소의 결정 및 선거 실시 명령에 대한 재심 신청에 대하여, 연방노동관계위원회는 Accenture Flex 및 구글이 공동 사용자라는 지방사무소의 판단을 인용하는 결정을 내렸습니다. 해당 결정은, “해당 노동자들의 부가급여, 노동 시간, 감독 및 지휘에 대하여 구글이 해당 노동자들의 고용관계에 관련된 사항들에 의미있는 영향을 주었다는 점을 증명하기 충분할 정도로 구글이 실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 보유·행사하면서 Accenture와 함께 “핵심적 노동조건을 공유하거나 공동으로 결정”했기 때문에 공동 사용자에 해당한다고 설시하였습니다.¹¹⁾

위원회는 Accenture의 직원들에게 지급되는 부가급여의 수준을 구글이 통제했다는 증거를 지적하였습니다. 위원회는 구글이 Accenture의 직원들에게 지급되는 부가급여의 수준을 양 회사간의 주 서비스 계약(Master Services Agreement)에 따라 공동으로 결정함으로써 부가급여에 대하여 직접적·지배적인 통제를 하였고, 휴일 스케줄 및 연장노동시간을 통제하였다고 판단하였습니다. [사용사업주가 연장근무를 승인하고 계약을 통해 휴일을 공동으로 결정하였으므로 공동 사용자라고 판단한 *Quantum Resources Corp.*, 305 NLRB 759, 760-761 (1991) 결정 및 사용사업주가 연장근무 등 해당 노동자들의 노동시간을 결정하고 해당 노동자들을 지휘하였으므로 공동 사용자라고 판단한 *Gourmet Award Foods, Northeast*, 336 NLRB 872, 873 (2001) 결정을 인용함]

구글이 해당 노동자들에 관한 지휘 통제한 정도가 공동 사용자라고 인정할 정도로 충분한지를 분석하면서, 연방노동관계위원회는 다음을 주목했습니다: “...비록 이러한 핵심적 노동조건에 관해서는 공동 사용자 지위가 인정되지 않는다 하더라도, 공동 사용자 지위에 관계된 여타의 노동조건에 근거해서 볼 때 구글이 여전히 공동 사용자 지위에 있다고 인정된다” - 연방노동관계위원회의 2020년 공동 사용자 시행령에 따라, 8가지의 핵심적 노동조건 중 하나에 대해서라도 충분한 통제가 인정된다면 공동 사용자인 것으로 판단하는 기준을 상기하였습니다.¹²⁾

2024년 11월의 이 결정 이후, 2025년 1월 연방노동관계위원회는 서로 관련된 두 사건 - 구글이 공동 사용자로서 단체교섭을 계속 거부한 사건 및 Accenture사가 노조와의 교섭을 거치지 않고 일방적으로 해당 노동자들의 노동조건을 변경한 사건 -에 관해 진정을 제기하였습니다. *Accenture Flex and Google LLC, Case 20-CA-353557*. 해당 사건은 현재 시점까지 진행 중입니다.

11) *Accenture Flex* at p.1

12) *Accenture Flex* at p.3, fn 4.

그 동안, 2024년 *Accenture and Google* 결정은 연방노동관계위원회의 2020년 공동 사용자 시행령에 따라 공동 사용자를 판단한 중요한 선례로서 남아 있습니다.

VI. 공동 사용자 지위가 인정된 이후 단체교섭 과정

공동 사용자 지위가 인정되면, 각각의 공동 사용자는 해당 노동자를 대표하는 노동조합과 단체교섭을 할 독립적 의무를 부담하게 됩니다. 그러나 이러한 교섭 의무는 사용자가 “실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 한 노동조건에 엄격히 제한됩니다.

위에서 논의한 연방노동관계위원회의 2020년 공동 사용자 시행령은 이러한 오래된 원칙을 전문[*85 Fed. Reg. 11186, 11206* (Feb. 26, 2020)]에 다음과 같이 명시적으로 규정하고 있습니다.

“공동 사용자는 자신이 통제하는 특정 노동조건에 관해서만 교섭 의무를 진다. 공동 사용자는 자신이 통제하지 않는 노동조건에 관해 교섭할 의무가 없다. ... 이 시행령은 연방노동관계법상 책임이 통제에 상응하는 수준을 유지하도록 보장하여, 단체교섭 관계에서의 안정성을 촉진한다.” (강조 삭제)

시행령의 조문 부분에서도 이러한 제한은 다시 명시되어 있는데, 29 C.F.R. Part 103.40(e) 조항은 다음과 같다:

“(e) 공동 사용자의 의무. 이 조항에서 말하는 공동 사용자인 사람은 자신이 실질적으로 직접적·지배적인 통제를 보유 및 행사하는 노동조건에 관련된 사항에 관하여 노동자들의 대표와 단체교섭을 하여야 한다.”

위의 VI절에서 논의한 바와 같이, 어느 사업주는 임금 또는 부가급여, 노동시간, 채용, 해고, 징계, 감독 또는 지휘와 같은 핵심적 노동조건에 대해 의미있는 영향을 미칠 때에만 공동 사용자로 인정됩니다. 그러므로 단체교섭 의무는 오로지 사용자가 실제로 통제하는 사안에 대하여만 존재하며, 사용자의 권한 밖에 있는 노동조건에 관해서는 교섭할 의무가 없습니다.

이러한 원칙은 공동 사용자 시행령이 인용하고 있는 판례들에서 발견되는 원칙들과 일치하는 것입니다. *Laerco Transportation*, 269 NLRB 324, 325 (1984) 사건에서, 위원회는 각각의 공동 사용자의 교섭 의무는 각각이 통제하는 노동조건의 측면에 정확히 대응한다고 강조했습니다. 예를 들어, 한 사용자는 채용 및 해고를 통제하고 다

른 사용자는 근무 스케줄을 감독한다면, 각각의 사용자는 자신의 직접적 권한하에 있는 노동조건에 관해서만 교섭 의무를 부담합니다. 이러한 교섭 의무의 배분은 어느 사용자가 자신의 통제 밖에 있는 사안에 관련하여 부당한 부담을 지지 않도록 함으로써, 교섭 의무가 공정하고 예측가능하게 배정되도록 합니다. *TLL, Inc.*, 271 NLRB 798 (1984)도 참조 (공동 사용자는 다른 사업주가 관장하는 노동조건이 아니라 자신이 실제로 통제하는 노동조건에 관하여 교섭할 의무가 있다); *Airborne Express* 338 NLRB 597 (2002) 참조 (핵심적 노동조건을 통제하는 사용자만이 그러한 구체적 노동조건에 관한 교섭에 참여해야 한다).

교섭 절차에 관해서는, 공동 사용자들은 교섭을 어떻게 진행할 것인가라는 측면에서 유연성을 가지고 있습니다. 그들은 자신의 대표를 보내서 서로 연대하여 교섭석상에 나설 수도 있습니다. 또는 어느 사용자 (전형적으로는 더 많은 통제를 하는 사용자)가 교섭을 주도하는 것에 합의할 수도 있지만, 그러한 경우에도 다른 사용자는 교섭 결과로 체결된 단체협약에 법적으로 구속되며, 관련된 협약 조항을 승인하고 이행해야만 합니다. 그들은 원한다면 각각 개별적으로 교섭하는 방식을 선택할 수도 있습니다.

어느 경우이든, 공동으로 교섭하든 개별로 교섭하든, 공동 사용자들은 양자 모두가 자신이 통제하는 노동조건에 관해 성실하게 교섭할 의무와 여타의 부당노동행위를 하지 않을 의무를 법적으로 부담합니다. *Southern California Gas Co.*, 302 NLRB 456 (1991); *United Food and Commercial Workers*, 267 NLRB 891,893 n.7 (1983). 이러한 범위 내에서, 공동 사용자들은 성실교섭의무를 위반에 대해 연대하여 또는 각각 책임을 지게 되며[29.U.S.C § 158 (a)(5),(d)], 노조 활동에 개입하지 않을 의무[29 U.S.C. §158 (a)(1)] 내지 노동조합 지지자에 대해 보복하지 않을 의무[29 U.S.C. §158 (a)(1)(3)] 및 그에 따르는 책임을 지게 됩니다. 또한, 일단 단체교섭을 통해 합의에 이르게 되면, 공동 사용자들은 양자 모두 고충처리 및 중재 절차 내지 여타의 분쟁해결절차 규정을 비롯하여 단체협약의 내용을 준수해야만 합니다. 29 U.S.C.§158 (a)(5).

요약하자면, 공동 사용자 지위에 있는 자의 단체교섭 의무는 각 사용자가 실제로 통제하는 노동조건으로 한정됩니다. 그러나 각 사용자가 실질적으로 직접적·지배적인 통제를 하는 노동조건에 관해서는, 단독 사용자에게 기대되는 바와 동일하게 단체교섭 의무를 부담하게 됩니다. 연방노동관계위원회의 판정례 및 2020년 공동 사용자 시행령에 터 잡은 이러한 접근법은, 공동 사용자들간 단체교섭 과정에서의 명확성, 공정성 및 일관성을 촉진합니다.

VII. 결론

미국에서 사용자들이 외주화, 프랜차이즈 및 파견노동을 점점 더 많이 활용하게 된 것은 연방노동관계위원회와 법원으로 하여금 미국 노동법하에서 분쟁을 해결하는 과정에서 공동 사용자의 문제를 주기적으로 제기하게 만들었습니다. 법이 진화함에 따라서, 타인이 공급한 노동자를 사용하는 사업주가 공동 사용자로 인정될 수 있는가라는 문제를 넘어서, 사용 사업주가 공동 사용자로 인정되려면 어느 정도의 통제가 나타나야 하는가의 문제와 관련해서 쟁점이 형성되고 있습니다.

따라서, 지난 수십 년간 비록 다수설인 공동 사용자 기준이 통제의 정도 및 유형에 관해 다소 다양하게 전개되었을 때조차도, 사용 사업주가 하청업체의 노동자의 핵심적 노동조건 중 하나 이상에 대해 “실질적으로 직접적·지배적인 통제”를 하였다면, 양 사업주는 공동 사용자이며 자신이 통제하는 노동조건에 관해 노동조합과 단체교섭할 의무가 있다는 점은 명확해졌습니다. 더욱이 사용사업주가 공급사업주와 계약을 체결할 때 공급사업주의 사업장에 이미 노동조합이 조직되어 있다거나, 하청업체나 공급사업주의 노동자들이 노조를 조직하려 하는 경우에도 이 점은 마찬가지입니다.

이상과 같이 의견서를 제출합니다

Jonathan Hiatt

Counsel for International Lawyers Assisting Workers (ILAW) Network
U.S. Solidarity Center
1130 Connecticut Ave. NW Ste. 800
Washington, DC 20036