



프로야구 산업에 대한 독점금지법의 적용가능성

- Major League Baseball v. Crist 事件 -

신영수 | 한국법제연구원 부연구위원

1. 들어가며

1. 프로스포츠의 산업적 특수성

프로스포츠 분야에 오랜 역사를 가지고 있는 미국에서도 이 분야에 대한 독점금지법의 적용 내지 그 제외 문제는 단편적으로 판단할 수 없는 사안으로 인식되어 왔다. 그것은 프로스포츠 산업이 가지는 이중적 성격 때문이다. 이를테면, 프로스포츠 선수나 구단은 이윤추구를 주된 목적으로 하는 사업자적 성격을 갖고 있어서, 리그에 속해 있는 선수나 구단은 팬, 우승상금 및 광고수입 등을 두고 상호간에 치열한 경쟁을 벌이게 된다. 반면에 리그의 구성원인 프로구단들은 일반 사업자와는 달리 완전히 독립적인 경쟁자라기 보다는 생존을 위해 어느 정도 협력에 의존할 수밖에 없는 관계에 있다. 단일팀의 플레이가 프로스포츠 시장에서 판매되는 것이 아니라 상대를 전제로 한 경기가 거래되는 것이기 때문이다.¹⁾ 그리하여 프로스포츠 산업의 시장운용 메커니즘으로서의 경쟁과, 프로스포츠의 상품가치로서의 선수 내지 구단간의 경쟁은 경우에 따라 대립되는 개념으로 자리잡게 된다. 이 때문에 프로스포츠 산업에 대해 다른 분야와 동일한 기준을 고집해서는 자칫 프로스포츠의 존립을 저해할 우려가 있으며, 그 존립기반과 발전을 보장하기 위한 목적에서 스포츠리그에 속한 팀들간의 일정한 상호협조는 불가피한 것으로 인식되었다.

1) 김원준, 『프로스포츠와 경쟁법: OECD국의 사례평가 및 시사점』, 대외경제정책연구원, 2001, 54면.

2. 프로야구 산업에 대한 미국 법원의 태도

프로스포츠 산업의 이 같은 복합적 성격에 관하여 미국의 법원들이 취해 온 입장 역시도 독점금지법의 기준을 어느 정도 수정 내지 경감할 필요가 있다는 것이었다.²⁾ 이에 따라 많은 법원들이 프로스포츠 구단들의 공동행위에 대해 셔먼법 제1조를 적용하더라도 당연위법이 아닌 합리의 원칙에 따라 위법성을 판단하여 왔으며, 사안에 따라서는 독점금지법의 적용 자체를 배제시킨 경우도 많았다.

그렇다고 프로스포츠의 각 종목에 대해 일률적인 기준이 적용된 것은 아니다. 프로스포츠 가운데도 복싱이나, 골프, 자동차 경주와 같은 개인종목에 대해서는 독점금지법의 적용면제를 부여할 수 없다고 보았으며, 팀 종목 가운데도 미식축구나 농구, 아이스하키에 대해서도 적용면제 대상에 포함시키지 않았다. 그러나 같은 팀 종목이면서도 유독 프로야구 산업에 대해서는 독점금지법의 적용을 배제시킨 사례도 적지 않았다. 문제는 다른 종목과 달리 프로야구 산업에 대해 독점금지법의 적용을 배제시킨 이유나 근거가 명확치 않다는 점에 있다.³⁾ 그 결과 당초 프로야구 산업에 대해 독점금지법을 적용배제시킬 수도 있다고 본 연방대법원의 기초가 과연 타당한 것이었으며, 그것은 현재에 와서도 유효한 것인지에 대한 논의가 지속되어 왔다.

3. 대상판결의 의미

이러한 맥락에서 미국 사법부의 최근 시각을 엿볼 수 있는 판례가 지난 2003년 5월 제11항 소법원에서 나왔다.⁴⁾ 동 판결은 미국 프로야구메이저리그가 프로야구 산업의 경쟁을 제한하는 행위를 하자 이를 조사하기 위해서 플로리다주 법무부 장관이 조사명령을 내렸는데, 이에 대해 행위자인 메이저리그측이 적용제외법리를 근거로 주 경쟁당국의 절차적 조치까지 받지 않아도 되는지가 문제된 사안이었다. 단지 최근의 법원 동향을 엿볼 수 있다는 점뿐만 아니라, 독점금지법의 위반사항에 대한 실체적 부분에 대한 적용제외가 문제된 것이 아니라 그에 부수하는 사전조사행위가 쟁점이 되었다는 점, 그리고 연방 경쟁당국이 아닌 주 경쟁당국이 주법에 따라 수행하는 조치가 대상이 되었다는 점에도 특징을 살펴 볼 수 있다. 결과에 따라서는 프로

2) United States v. National Football League, 116 F. Supp. 319(E.D. Pa. 1953).

3) 프로야구 산업에 대한 적용제외는 명문의 근거가 없이 법원의 해석에 따라 이루어져 왔다. 1998년 Curt Flood Act에서 메이저리그 프로야구 선수의 고용에 직접 영향을 미치는 사안을 독점금지법 적용대상으로 명문화함으로써 현재는 부분적이거나 프로야구에 관한 독점금지법 적용가능성이 입법적으로 명확해진 상태이다.

4) Major League Baseball, v. Crist, 2003 U.S. App. LEXIS 10487(11th Cir. May 27, 2003).



야구 산업에 대한 독점금지법의 적용제외 범위를 오히려 확장시킬 수도 있는 판결이었다.

II. 사안의 분석

1. 사실관계

미국 내 30개의 프로야구 구단의 조합인 메이저리그야구협회(이하, 'MLB')는 미국 프로야구 메이저리그 야구경기를 보다 박진감있고 흥미롭게 하기 위해서 리그 소속의 두 팀을 축소시키기로 하고 2001년 11월 6일 동 사안을 표결에 부쳤다. 대다수의 구단들은 이 안에 찬성하였으나, 축소대상으로서 가장 유력한 팀으로 거론되었던 Florida Marlins와 Tampa Bay Devil Rays는 리그축소계획에 대해 반대입장을 표명하였다. 그런데 두 구단의 연고지인 플로리다주의 법무부 장관은 MLB측의 이 같은 행위가 일견 시장내 사업자의 수를 조정하는 행위로서 독점금지법 위반의 여지가 있다고 보고, 범위반 사실에 대한 판단을 위해 MLB 임원 및 Devil Rays와 Marlins의 구단관계자에 대해 민사조사요구권(Civil Investigation Demands; 이하 'CIDs')을 발동하였다. CIDs에서는 각각의 심문조서에 대한 답변서와 아울러 방대한 양의 서류제출을 요구하고 있었다.

이에 대해 MLB와 Devil Rays 및 Marlins 구단 측은 플로리다 법무부 장관이 발부한 CIDs가 무효라고 주장하며, 이의 파기명령을 구하는 소송을 제기하였다. MLB는 다음과 같은 두 가지 논거를 그 이유로 들었다. 첫째는, 종래 미국의 연방법원 판례에 비추어 보더라도 프로야구 산업은 독점금지법의 적용대상에서 제외되기 때문에 사업자들이 독점금지법의 위반여부를 조사하기 위한 당국에 의한 행정절차에 응할 의무도 당연히 존재하지 않는다는 것이다. 실체법적인 측면에서의 적용제외는 그 영향이 절차적인대까지 미친다는 이 같은 논리는 소위 半影理論(penumbra theory)⁵⁾에 따른 것이었다. 행정조사가 주의 독점금지법에 기해 이루어지는 것이더라도 주 독점금지법이 야구산업에 적용되는 한 연방 독점금지법 상의 통상조항의 위반의 저촉이 문제될 수 있기 때문에, MLB가 반영이론을 본 사건에 적용할 수 있고, 따라서 주법에 따

5) 半影이란 본래 천문학에서 기원된 용어로서, 명문상의 규칙의 주변에 일정한 목적의 규칙들이 존재한다는 것을 인정하는 사고방식을 말한다. 가령, 미국 헌법상에는 프라이버시권에 대해 명문의 근거가 없지만, 헌법 제1조, 제3조, 제4조, 제5조, 제9조 등의 자유권 개념을 유추해 볼 때 헌법상 프라이버시권이 인정된다고 보는 이론이다. 판례상으로는 1965년의 Griswold v. Connecticut(1965) 사건에서 처음으로 채용되었다 (田中英夫, 英美法辭典, 東京大學出版會, 632면 참조).

른 행정조사를 거부할 수 있다는 논리이다.

MLB측이 제기한 두 번째 주장 역시 프로야구 산업이 독점금지법의 적용대상에서 제외된다는 종래의 판례에 기초하고 있다. 이에 따르면, 종래의 판례에 비춰 볼 때 메이저리그를 축소하기로 합의한 행위 자체가 연방 및 주의 독점금지법의 적용대상이 아닌데도 이들 법이 리그축소를 금한다고 하여 MLB를 기소하는 것은 도저히 법리상 받아들일 수 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 리그축소행위에 대해 플로리다주 법무부가 조사를 벌이려면 규범적으로 완전히 합법인 행위에 대해서도 법무부 장관이 자유롭게 조사할 수 있는 규범적 전제가 갖추어져 있지 않으면 안 된다. 그런데 플로리다 주법이나 수정헌법 제4조 상으로는 그러한 전제가 설정되어 있다고 볼 수 없으며, 따라서 주 법무부 측의 조사행위는 법적 근거가 없는 절차에 해당한다는 것이다.

2. 법원의 판단

먼저 원심은 MLB의 주장을 대체로 수긍하였다. 그리하여 야구산업은 본래 독점금지법의 적용대상이 아니므로 MLB의 리그축소행위에 대해 플로리다주 독점금지법을 적용할 수 없으며, 그에 따라 플로리다주 법무부 장관에게도 CIDs를 제기할 권한이 있다고 볼 수 없다는 판결을 내렸다. 이에 플로리다주 법무부는 연방제11항소법원에 항소를 제기하였다. 그러나 항소심 역시 결론은 원심과 다르지 않았다. 다만 판결 이유에 있어서는 원심과 입장을 달리했다. 제11항소법원은 무엇보다 이 사건에서 반영이론이 적용될 여지는 없으며 지방법원의 결론 역시 반영이론에 기한 것으로 볼 수 없다고 하였다. 그 이유는, i) 먼저 원심판결에서 수정헌법 제4조나 이에 상응하는 플로리다 주법에 관한 언급이 전혀 없었던 데다, ii) 지방법원은 프로야구 산업이 독점금지법의 조사를 받지 않을 수 있는 권리가 독점금지법의 적용제외법리로부터 파생되는 것으로 판단한 것으로 보였기 때문이다. 이에 따라, 원심에서 문제가 된 플로리다주 법무부의 사건조사행위를 프로야구 산업에 대한 독점금지법의 적용대상이 되지 않는다는 점을 토대로 고찰하였던 것과는 달리, 제11항소법원은 당해 조사행위가 수정헌법 제4조에서 정한 바, 법적 근거가 없이 행해지는 신문절차(a baseless "fishing expedition)에 구속받지 않는다는 원칙에 기하여 범위반이 아니라는 판결을 내렸다.



III. 쟁점의 분석

1. 메이저리그의 축소시도가 독점금지법의 적용대상이 되는가?

먼저 본 건에서는 메이저리그의 팀 숫자를 조정하려는 시도가 프로야구 산업에서 가지는 의미와 함께 그것이 독점금지법의 적용제외대상에 포함되는지가 일차적인 쟁점으로 부각되었다. 이에 대해 플로리다주 법무부는 프로야구 산업에 대한 독점금지법의 적용제외원칙에도 일정한 한계는 존재하며, 조사결과 사업자들이 적용제외대상 이외의 행위에 가담한 것으로 나타난 경우에는 독점금지법이 적용되어야 한다고 주장하였다. 하지만 제11항소법원은, 같은 프로야구 산업에서의 일이더라도 이를테면 프로야구구단과 제3자간의 법률관계에 대해서까지 독점금지법이 적용제외되는 것이 아님은 분명하지만, 본 사건은 그러한 경우에 해당하지 않는다고 하였다.

아울러 본 건에서 문제된 리그축소행위는 프로야구 산업이 가지는 특수한 상황이 반영되어 있는 사안으로서, 프로야구팀의 숫자를 몇으로 할 것인지는 메이저리그의 존립과 발전에 있어서 대단히 핵심적인 부분이라고 판시하였다. 따라서 연방 독점금지법의 사법심사의 대상에서 제외된다고 보아야 한다는 것이다. 아울러 설령 조사가 행해져서 MLB의 진의나 목적이 규명된다고 해도 리그축소가 프로야구 산업의 핵심이라는 점에는 변함이 없다고 하여, 리그축소의 의도가 독점금지법 적용가능성을 결정하는 요소가 아니라는 점을 분명히 하였다.

다음으로, 비록 야구산업이 연방 독점금지법의 소추대상에서 제외된다고 하더라도, 주의 법 집행당국이 주 독점금지법에 따라 조사를 행하는 것까지 금지되는 것인지가 문제되었다. 이에 관해 플로리다주 법무부 측이 개진한 주장은, “입법취지에 비추어 볼 때 야구산업에의 적용이 제한되는 것은 연방 독점금지법이며, 따라서 각 州들은 주의 독점금지법을 자유로이 적용할 수 있는 권한이 있다는 것이었다. 다만, 이 경우에는 *Pike v. Bruce Church Inc.* 사건⁶⁾에서 선언된 주재통상 조항의 이익형량심사(balancing test)⁷⁾에 반하지 않도록 유의할 것이 전제되어야 하는데, 이에 관해 플로리다주 법무부는, *Pike* 판결에서의 이익형량심사는, 조사가 완료되어 충분한 증거와 기록이 평면된 후에만 적용될 수 있는 것인 만큼, 사전에 독점금지법 위반여부를 가리기 위해 벌이는 조사는 허용되어야 한다고 하였다.

6) 397 U.S. 137, 142 (1970).

7) 특정 법률이 지역의 공익 달성을 공평하게 규제하고 있다면, 그것이 거래에 미치는 효과는 부수적인 데 지나지 않으며, 당해 거래에 부과된 부담이 지역의 이익에 비해 명백하게 과도하지 않는 한은, 그와 같은 법률은 효력을 갖게 된다는 원칙이다.

하지만 항소법원은 대법원의 Flood v. Kuhn⁸⁾ 판결을 위시하여 프로야구 산업이 독점금지법의 소추대상에서 배제된다고 했던 종래의 판례들을 무시할 수 없다는 점을 지적하였으며, 야구 산업에 대한 주의 독점금지법의 규제는 본질적으로 이 정책과 충돌되는 것이라고 보았다.

2. 적용제외 법리는 절차적인 조사행위에까지 확장되는가?

플로리다주 법무부는 비록 연방법이 프로야구를 독점금지법의 소추대상에서 제외시키고 있더라도, 범위만 사항에 대한 단순한 조사마저도 행해질 수 없다고 보는 것은 무리라고 하였다. 이 같은 주장은 제11항소법원도 부인하지 않았다. 그 이유는 독점금지법 소추에서 제외된다는 논리가 반드시 조사를 받지 않아도 된다는 부수적 권리에까지 확장된다고 볼 수 없는데다, 무엇보다 독점금지법 적용제외는 엄격하게 해석되어야 한다는 법원의 인식 때문이다.

첫 번째 이유와 관련해서, 일찍이 연방제2항소법원은 미국 연방법무부가 특정 사업자에 대해 CIDs를 발동한 것에 대해 당해 사업자가 관련자료의 제출을 거부하기 위한 근거로서 Noerr-Pennington의 적용제외 법리를 동원할 수 없다는 점을 확인한 바 있다.⁹⁾ 제4항소법원 역시 Noerr-Pennington의 원칙의 취지는 “독점금지법의 책임으로부터 제외시키자는 것이 증거의 발견까지 금하려는 것은 아니다”라고 판시하였다.¹⁰⁾

한편 두 번째 이유는 독점금지법이 경쟁 중심의 자본주의 메커니즘에 있어서 매우 중대한 역할을 수행하고 있으며, 반경쟁적 행위는 소비자후생을 침해하게 된다는 기본적인 논리에 입각해 있다. 프로야구 산업을 적용제외영역에 묶어두는 문제도 그러한 맥락에서 신중하고도 엄격하게 고려해야 한다는 것이며, 그 결과 원고들이 주장하고 원심법원에서 채택된 이른바 반영원칙은 받아들일 수 없는 것이라고 보았다.

하지만, 이 같은 이유에도 불구하고 제11항소법원은 결국 플로리다주 법무부의 조사진행권을 인정하지 않았다. 제11항소법원은 MLB 측이 주장한 바와 같이 굳이 조사를 하지 않더라도 이미 합법적인 것으로 인정되는 행위에 대해 굳이 당국이 조사를 벌이는 것은 불합리한 행위라고 보았다. 다만 그렇게 보아야 하는 근거는 당해 행위에 대해 독점금지법의 적용제외법리가 적용되기 때문이 아니라 수정헌법 제4조에서 밝히고 있는 바 근거없이 이루어진 조사(baseless investigations)에는 구속받지 않는다는 원칙 때문이라고 하여 원심과는 다른 입장

8) 407 U.S. 258 (1972).

9) Associated Container Transportation (Australia) Ltd. v. United States, 705 F.2d 53, 59(2d Cir. 1983) 판례 참조.

10) North Carolina electric Membership Corp. v. Carolina Power & Light Co., 666 F.2d 50, 53(4th Cir. 1981).



을 보였다.¹¹⁾ 더욱이, 플로리다 주법 역시 법적 근거가 없는 법무부장관의 조사행위를 금하고 있다.

IV. 맺으며

프로야구 산업을 독점금지법의 포섭대상에서 처음으로 배제시킨, 다시 말해서 프로야구가 셔먼법 상의 통상이나 거래(trade or commerce)에 해당되지 않는다고 본 최초의 판례는 1922년의 Federal Baseball Club v. National League of Baseball Clubs 사건 판결¹²⁾이었다¹³⁾. 연방 대법원은 이후로도 1953년의 Toolson v. New York Yankees¹⁴⁾ 사건에서 적용제외의 기초를 재확인하였으며, 다수의 하급심에서도 독점금지법의 적용을 배제시키는 판결이 나왔다. 그러다가 1972년의 Flood v. Kuhn 판결¹⁵⁾에서 연방대법원은 종래의 입장을 재확인하면서도 전보다는 다소 엄격한 태도로 방향을 전환하는 양상이 보이기도 하였다. 특히 이 사건에서는 독점금지법의 적용제외기조를 철화하지는 않았지만 프로야구도 다른 산업과 마찬가지로 통상이나 거래의 일종이라는 점이 인정되었다.

본 건에서도 제11항소법원은 결국 플로리다주 법무부의 독점금지법 위반사항에 대한 조사권한을 인정하지 않았으나, 그 근거를 독점금지법상 적용제외법리가 아닌 연방 수정헌법의 적법 조사절차 규정에서 찾고 있다. 이 같은 시각의 근거에는 독점금지법의 적용제외법리가 가급적 엄격하게 해석되어야 한다는 제11항소법원의 인식이 깔려있는 것으로 보인다. 특히 제11항소법원은 프로야구 산업에 대해 독점금지법의 적용을 제외시켜왔던 판례법의 기초가 현시점에서는 물론이고 연방대법원에 의해 원칙이 처음 수립된 당시에도 과연 타당한 것인지에 대해 곳곳에서 의문을 제기하고 있다. 적용제외법리가 자칫 프로야구구단주의 이익을 보호하고 야구산업이나 팬들의 이익을 외면하는 것이라는 그간의 반론들과도 무관치 않아 보인다.

하지만 본 건에도 불구하고 현재로서는 프로야구 산업에 대한 미국 법원의 독점금지법 적용제

11) 387 U.S. 541, 544, 87 S. Ct. 1737, 18 L.Ed. 2d 943(1967) 참조 (행정부가 책이나 기록 등에 대한 소환장을 발부할 경우, 수정헌법 제4조에 따라 소환은 범위가 한정되어야 하고, 목적이 타당하여야 하며 특정되어 있어야 한다).

12) 259 U.S. 200, 42 S.Ct. 465, 66 L. Ed. 898 (1922).

13) 우리나라에서는 1995. 12. 28. 서울지방법원이 프로야구 신인드래프트제에 관하여 독점규제법을 적용하였으며, 이후 공정거래위원회에서도 2001년 3월 프로스포츠에 대한 독점규제법의 적용가능성을 확인한 바 있다.

14) 346 U.S. 356, 74 S.Ct. 78, 98 L. Ed. 64 (1953).

15) 407 U.S. 258, 92 S.Ct. 2099, 32 L. Ed. 2d 728(1972).

외기조에 큰 변함이 없을 것으로 전망된다. 본 건의 항소법원도 사안의 핵심을 비껴감으로써 독점금지법의 적용가능성 문제에 대한 명확한 답변을 유보하고 있다. 일부 법원이 취한 판례의 태도, 즉 독점금지법의 적용제외는 가급적 좁게 인정되어야 한다는 점에 대해서는 공감한다고 하면서도 대법원의 선판례에 비추어, MLB가 플로리다주 법무부의 조사에 응하지 않아도 된다는 본 원심의 판단을 결과적으로 수용할 수밖에 없었다는 것이다. 또한 동 사건이 야구산업에 대한 종래의 독점금지법 적용제외기조에 대한 정당성 자체를 부인하는 것으로 해석되는 것을 경계하는 태도도 엿보인다. 현시점에서 프로야구 산업에 대해 독점금지법의 적용제외를 중단시키자는 것은 자칫 독점금지법의 실효성을 제고하는 효과도 없이 선전에 그칠 우려가 있다는 동 법원의 지적이 그러하다.

다만 적용제외법리가 조사행위를 받지 않아도 되는 근거로서 독점금지법 적용제외가 아닌 헌법상의 제3의 법리를 끌어들이므로써, 적어도 프로야구 산업에 대한 적용제외 영역이 확장되는 것을 차단한 의미는 있다. 하지만 이 역시도 향후 프로야구 산업에 대한 독점금지법의 적용가능성을 전망케 하는 근거로서는 너무 미약하게 느껴진다. 