



보도시점 2026. 5. 20.(수) 12:00 / 배포 2026. 5. 20.(수) 08:30  
<5. 21.(목) 조간>

## 7개 제분사 밀가루 담합 적발·제재

- 약 6년에 걸친 장기간 담합을 적발해 역대 최대 규모 과징금 부과 -
- 2006년 과징금, 대표자 고발 등 제재받고도 재차 담합한 제분사들 엄중 제재 -

공정거래위원회(위원장 주병기, 이하 ‘공정위’)는 7개 밀가루 제조·판매 사업자\* (이하 ‘제분사’)들이 2019년 11월부터 2025년 10월까지 약 6년에 걸쳐 제면업체(라면, 국수 등), 제과업체 등\*\*에게 판매(B2B 거래)하는 밀가루 공급가격 및 공급 물량을 합의·실행하는 등 담합한 행위에 대해 독자적 가격재결정 명령 등 시정명령과 함께 과징금 총 6,710억 4,500만 원을 부과하였다.

- \* 대한제분 주식회사, 씨제이제일제당 주식회사, 사조동아원 주식회사, 주식회사 삼양사, 대선제분 주식회사, 삼화제분 주식회사, 주식회사 한탑 (이하 ‘주식회사’ 생략)
- \*\* 제분사들은 제면업체(농심, 삼양식품, 오뚜기, 팔도, 풀무원 등), 제과업체(롯데제과, 해태크라운 등), 제빵업체(빔보큐알에스코리아 등) 등 대형 수요처에 밀가루를 공급하고 있으며, 그 외에 외식업체, 급식업체 등 중소형 수요처와 대리점에도 밀가루를 공급함(구체적인 내용은 ‘<참고 1> 밀가루 공급 및 유통 구조’ 참조)

이들 제분사들은 국내 B2B 밀가루 판매시장에서 87.7%\*의 시장점유율(2024년 매출액 기준)을 차지하고 있는 과점사업자들로써, 이러한 강력한 시장 지배력을 바탕으로 담합 기간 동안 총 24차례에 걸쳐 가격 인상·인하 폭과 그 시기 등을 합의하거나, 거래처에 공급하는 밀가루 물량·공급순위 등을 합의하고 이를 실행하였다.

- \* 국내 제분사 중 에스피씨삼립(주), 삼양제분(주) 등 이 사건 담합에 가담하지 않은 2개 제분사가 해당 시장에서 12.3%의 점유율을 차지하고 있으며, 이들 2개사는 주로 계열회사에 밀가루를 공급하고 있음

공정위는 이 사건 제분사들이 2006년 담합으로 공정위로부터 한차례 제재를 받고도 이번에 재차 담합을 실행하였고, 심지어 정부가 물가 안정 차원에서

국민 세금으로 마련한 보조금을 지원하는 물가 안정 사업기간(2022.6월~2023.2월)에 그 보조금을 지급받고도 이 사건 담합을 지속하는 등 법 위반 정도가 중대하다고 평가하여 담합 사건 사상 역대 최대 규모의 과징금을 부과하였다.

## 1 담합 배경

2018년 11월경 대한제분이 점유율 확대 등을 목적으로 제분사들의 최대 수요처인 농심\*에 대한 견적제출 시 경쟁사들 중 가장 낮은 금액을 제출하여 최다 공급물량('19년 공급 물량의 약 30%)을 확보하자, 경쟁사인 사조동아원은 줄어든 농심 공급물량을 만회하고자 중소형 대리점 등에 대해 과격적인 할인 행사 등 공격적인 영업을 펼치는 등 2019년 국내 제분사들 간의 경쟁이 격화되었다.

\* 농심은 국내 밀가루 총 가공량의 약 10%를 구매하는 최대 수요처로서 제분사들이 농심에 공급하는 가격은 국내 B2B 밀가루 판매시장 내 다른 수요처들에 대한 공급가격의 기준가격(Barometer)으로 작용함

이에 2019년 11월경 제분사들 중 대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원 등 시장점유율이 높은 상위 3개사\* 대표자급 임원들과 삼양사 임직원은 식당에서 회합하여, 농심을 포함한 전체 B2B 거래처들을 상대로 '서로 과도한 경쟁을 자제'하고 '적정 가격을 유지'하면서 '안정적인 물량을 확보'하자는 공감대를 형성하면서 이 사건 담합이 시작되었다.

\* 이들 상위 3개사(소위 'big3')는 국내 밀가루 B2B 시장에서 2024년 기준 시장점유율 62.0%를 차지하고 있음(구체적인 내용은 '<참고 2> 국내 제분 시장 현황' 참조)

## 2 담합 내용

※구체적인 담합 내용 및 담합 행태는 '<붙임> 이 사건 담합 세부 내용' 참조

<담합 개요>

이 사건 7개 제분사는 2019년 11월부터 2025년 10월까지 ① 농심, 팔도, 풀무원 등 대형 수요처 대상 밀가루 공급가격 및 물량 담합 19차례, ② 중소형 수요처 및 대리점 등 전거래처 대상 밀가루 공급가격 담합 5차례 등 총 24차례에 걸쳐 담합하였다.

이 사건 담합에 가담한 제분사들은, 담합 기간 중 총 55회에 걸쳐 대표자급 회합 및 실무자급 회합을 가졌는데, 각 제분사 영업본부장 이상 대표자급 회합을 통해 큰 틀의 합의를 한 후 영업팀장 등 실무자급 회합을 통해 합의 내용을 구체화하였다.

또한 각 개별 합의 당시 상황과 자신들의 이해관계 등 필요에 따라 상위 3개사, 4개사(상위 3개사+삼양사), 7개사 회합 등 다양한 형태의 회합을 가졌으며, 직접 회합에 참석하지 않은 하위 제분사들에 대해서는 유선 연락을 통해 합의 내용을 공유·전달하거나, 하위사들이 상위사에 먼저 연락하여 합의 내용을 알려달라고 요청하는 등 상·하위사 모두 담합에 가담하였다.

#### <담합 양상>

이 사건 담합은 시기별로 담합 가담자, 담합 대상 거래처, 담합 대상 밀가루 제품 등의 범위가 순차적으로 확대되는 양상을 보였다.

구체적으로 살펴보면, ① 2019년 11월에서 12월에 상위 3개사 및 삼양사 등 4개사가 대형 수요처인 농심과 팔도에 공급하는 밀가루 공급가격과 물량을 합의하였고, → ② 2020년 1월에는 삼화제분, 대선제분, 한탑 등 하위사들까지 가담하여 중소형 수요처 및 대리점 등 전체 거래처를 대상으로 밀가루 일부 제품\*(혼합분 및 중력2급분)의 공급가격을 합의한 데 이어, → ③ 이후 2021년 4월부터는 이들 7개 제분사 모두가 전체 거래처를 대상으로 밀가루 전 제품 가격을 합의하고 실행하였다.

\* 구체적인 내용은 '<참고 3> 밀가루 품목 및 제품 현황' 참조

## <국제 원맥 시세 변동에 편승한 담합>

우리나라의 경우 밀가루의 원재료인 원맥(原麥)을 사실상 전량 수입에 의존\*하고 있다 보니 밀가루 가격은 국제 원맥 시세 및 환율에 크게 좌우되는 측면이 있는데, 이들 7개 제분사는 2020년부터 2022년까지 수입 원맥 시세 상승기에는 원가 상승분을 최대한 신속하게 판매가격에 반영하기 위해 전거래처에 대한 가격 인상폭과 그 시기 등을 합의하였고, 2023년 이후 수입 원맥 시세 하락기에는 원가 하락분을 최대한 늦게 판매가격에 반영하기 위해 농심 등 대형 수요처에 대한 가격 인하 폭과 그 시기 등을 합의하였다.

\* 우리 나라의 경우 밀가루 생산에 필요한 원맥의 99%를 미국, 호주, 캐나다 등 원맥(밀) 생산국가들로부터 수입하고 있음

특히, 정부는 국제 원맥 시세 상승 기간 동안 물가안정 차원에서 이들 제분사들에게 총 471억원의 가격안정 지원사업 보조금\*을 지급하였음에도 불구하고 제분사들은 이 사건 담합을 중단하지 않고 지속하였다.

\* 2022년 하반기 이후 밀가루 출하가격을 동결 또는 인상 요인의 10% 이내에서 인상하는 경우 밀가루 가격 상승분의 80%를 정부가 지원  
(2022.7.5. 농식품부 보도자료 "농식품부, 하반기 국내 밀가루 가격 안정에 나선다" 참조)

<표 1> 이 사건 담합 내용

연번	합의 시기	(거래처) 합의 내용	가담자
1	2019년 11월경	<b>(농심)</b> 공급가격 전년 수준(590원/kg) 유지 및 공급물량 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원
2	2019년 12월경	<b>(팔도)</b> 삼양사가 최다 공급물량 확보 및 농심 공급가격에 영향이 없도록 팔도 공급가격은 높게 유지하기로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
3	2020년 1월경	<b>(전거래처)</b> 혼합분 10,000원/포, 중력 2급분 7,500원/포 이상으로 인상 * 1포:20kg 단위 밀가루 제품	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
4	2020년 11~12월경	<b>(농심)</b> 공급물량 배분 순위 변경(기존 대한→사조) 및 견적가격 차이 최소화하기로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원

연번	합의 시기	(거래처) 합의 내용	가담자
5	2021년 4~5월경	<b>(전거래처)</b> 전제품 1,000원~1,500원/포 인상 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
6	2021년 6월경	<b>(농심)</b> 공급가격 45원/kg 인상 합의 * 2021년 4~5월 전거래처 대상 합의의 후속 조치	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
7	2021년 10~11월경	<b>(전거래처)</b> 밀가루 전제품 3,000원~4,000원/포 인상 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
8	2021년 11월경	<b>(농심)</b> 공급가격 150원/kg 수준 인상 및 사조동아원이 최다 공급물량 확보하기로 합의 * 2021년 10~11월 전거래처 대상 합의의 후속 조치	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
9	2022년 2~4월경	<b>(전거래처)</b> 전제품 3,000원~4,000원/포 인상 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
10	2022년 5~8월경	<b>(농심)</b> 공급가격 175원/kg 인상 합의 * 2022년 2~4월 전거래처 대상 합의의 후속 조치	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
11	2023년 2~3월경	<b>(빔보)</b> 공급물량 5:5로 배분하기로 합의	대한제분, 삼양사
12	2023년 5~6월경	<b>(농심)</b> 공급가격 20원/kg 인하 합의 * 농심이 원맥시세 안정을 이유로 1kg당 80원 인하를 요청 → 최소 인하폭 20원으로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
13	2023년 6월경	<b>(팔도)</b> 중력분 공급가격 45원/kg 인하 합의	삼양사, 대선제분, 한탑
14	2023년 10~11월경	<b>(풀무원)</b> 삼양사가 중력분 제품 공급물량 확보 및 구체적인 견적이 수준 합의 * 삼양사가 720원/kg 제출하고 다른 3개사는 그 이상 수준으로 제출	씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분
15	2023년 11월경	<b>(빔보)</b> 삼양사가 상반기, 대한제분이 하반기 물량 공급하기로 합의	대한제분, 삼양사

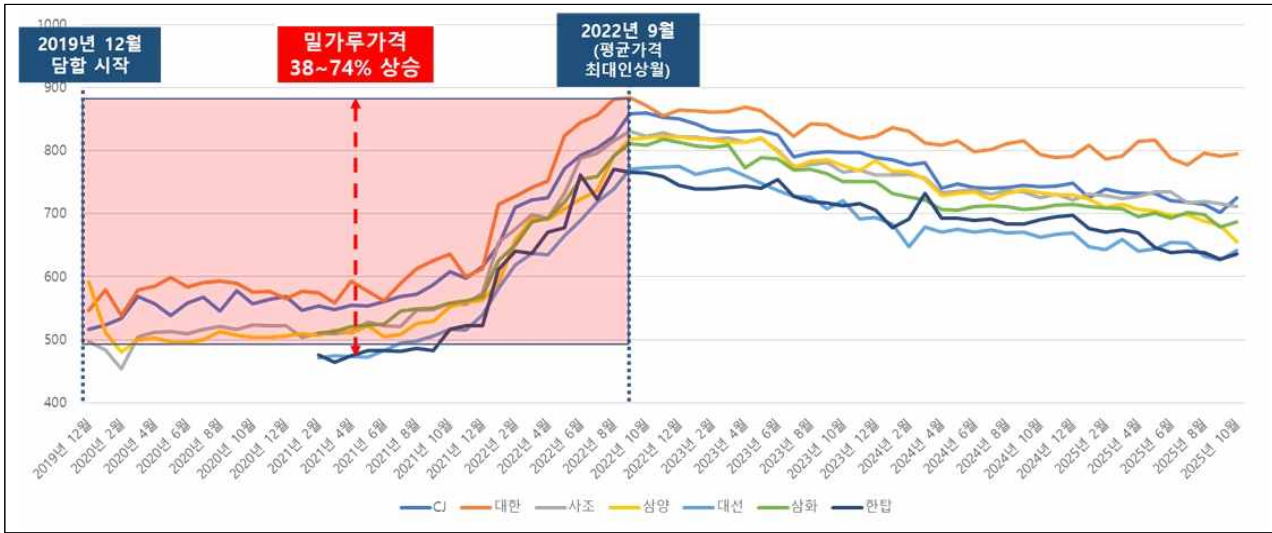
연번	합의 시기	(거래처) 합의 내용	가담자
16	2024년 2~3월경	<b>(농심)</b> 공급가격 50원~70원/kg 인하 및 가격 인하 소급 적용 금지 합의 * 농심이 원맥시세 안정을 이유로 가격 인하 및 기존 거래분에 대해 가격 인하 소급 적용을 요청→ 최소 인하폭 합의하고 소급적용도 안 해주기로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
17	2024년 2월경	<b>(팔도)</b> 공급가격 70원/kg 인하 합의 * 팔도가 원맥시세 안정을 이유로 가격 인하를 요청→ 최소 인하폭 70원으로 합의	삼양사, 대선제분, 한탑
18	2024년 11월경	<b>(풀무원)</b> 삼양사가 건면, 냉면용 밀가루 공급 물량을 확보하기 위해 견적가 합의	씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분
19	2024년 11월경	<b>(빔보)</b> 삼양사가 상반기 물량 공급하기로 합의 및 견적가 20원/kg 가량 인하 합의	대한제분, 삼양사
20	2024년 12월경	<b>(농심)</b> 제분사별 공급가격 15원/kg~20원/kg 수준 인상 합의 * 농심이 원맥시세 안정을 이유로 가격 인하를 요청→ 환율 상승을 이유로 오히려 가격 인상을 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
21	2025년 1~2월경	<b>(전거래처)</b> 혼합분 500원~1,000원/포 인상 및 최저 판매가격(14,000원/포) 설정	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
22	2025년 1~3월경	<b>(농심)</b> 제분사별 공급가격 3원/kg~10원/kg 수준 인하 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
23	2025년 2월경	<b>(팔도)</b> 공급물량 배분순위(대선제분 1위, 삼양사 및 한탑 공동 2위) 및 견적가 합의	삼양사, 대선제분, 한탑
24	2025년 5월경	<b>(빔보)</b> 대한제분이 하반기 물량 공급하기로 합의	대한제분, 삼양사

### 3

### 담합 효과

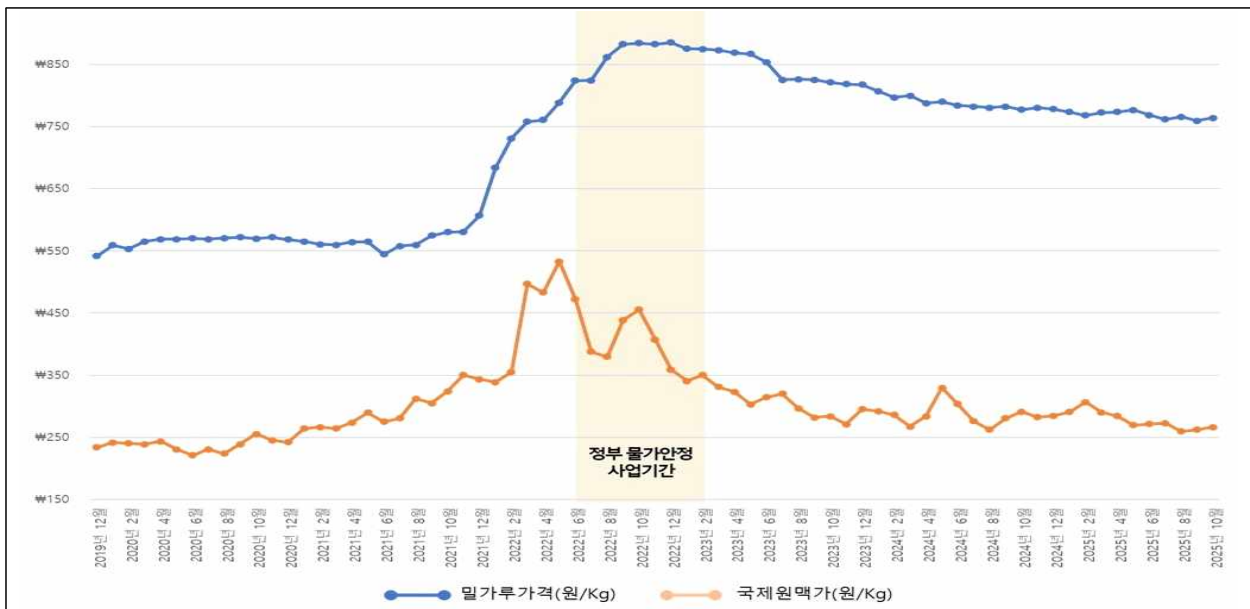
이 사건 제분사들이 총 24차례에 걸쳐 밀가루 공급가격 및 물량 등을 합의하고 이를 실행한 결과, 담합 기간 중인 2022년 9월경에는 밀가루 판매가격이 담합 시작 당시인 2019년 12월에 비해 제분사별로 최소 약 38%에서 최대 74%까지 상승하였다.

<표 2> 제분사별 밀가루(중력분) 평균 판매가격 추이(원/kg)



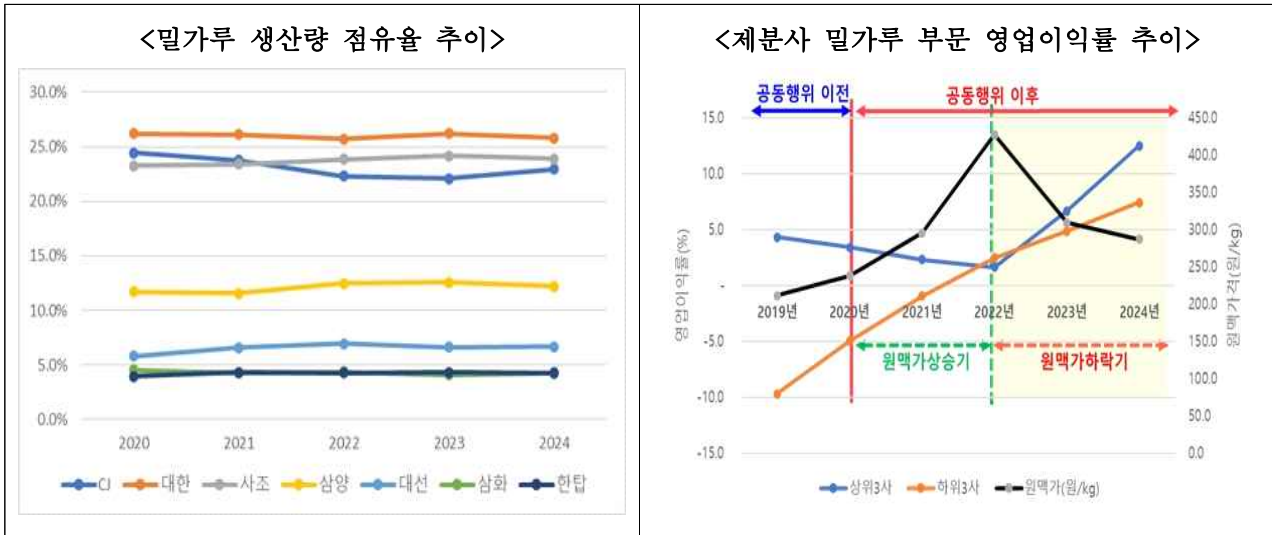
또한 이 사건 담합으로 인해 이들 국제 원맥가 상승 등 원가 상승기에는 이들 제분사들의 밀가루 판매가격이 최대 수준으로 신속히 인상된 반면, 원가 하락기에는 최소 수준으로 느리게 인하된 것으로 나타났다.

<표 3> 담합 기간 밀가루 판매가격 및 국제 원맥가 변동 추이(원/kg)



나아가, 이 사건 제분사들은 담합을 통해 경쟁 없이 안정적인 공급 물량을 확보하는 한편 밀가루 생산량 기준 각 사의 시장점유율을 대체로 유지할 수 있었으며, 특히 이 사건 담합에 가담한 상위 3개사와 하위 3개사 모두 공동 행위 이전에 비해 영업이익률이 크게 개선되었다는 사실이 확인된다.

<표 4> 제분사별 밀가루 생산량 점유율 추이 및 영업이익률 추이



## 4 제재 내용

공정위는 이 사건 7개 제분사에게 향후 범위반행위 금지명령, 독자적 가격 재결정 명령 등 시정명령\*과 함께 총 6,710억 4,500만 원의 과징금을 부과하기로 결정하였다.

\* 시정명령의 구체적인 내용은 <붙임> 참조

<표 5> 제분사별 부과 과징금액(단위: 백만원)

연번	제분사	부과 과징금액
1	사조동아원	183,097
2	대한제분	179,273
3	씨제이제일제당	131,701
4	삼양사	94,787
5	대선제분	38,448
6	한답	24,291
7	삼화제분	19,448
합 계		671,045

한편, 공정위는 2026년 1월 검찰 고발요청에 따라 이 사건 7개 제분사 및 담합에 가담한 임직원 총 14명에 대해 이미 고발조치를 완료하였다.

밀가루는 우리 국민들이 일상생활에서 먹거리로 애용하는 라면, 국수, 빵, 과자 등 식품을 제조·판매하는 제면·제과·제빵 사업자들이 필수적으로 구매하여야 하는 핵심 원재료에 해당하며, 대표적인 국민생활 밀접분야 품목이라 할 수 있다.

이번 조치는 이와 같이 국민 생활 깊숙이 자리 잡은 밀가루 판매시장에서 시장점유율 90%에 육박하는 제분사들이 자신들의 시장지배력을 악용하여 약 6년에 걸쳐 은밀하게 실행한 담합을 적발하여 제재했다는 데 의의가 있다.

특히, 이 사건 7개 제분사는 과거 2006년에도 담합으로 한 차례 제재\*를 받은 바 있음에도 불구하고 재차 이 사건 담합을 실행하였는 바, 공정위는 담합 사건 사상 역대 최대 규모의 과징금을 부과하여 엄중하게 제재하였다.

\* 당시 공정위는 이들 7개 제분사들에게 시정명령과 함께 과징금 총 43,547백만원을 부과하고 각사 대표자급 임원 6명을 고발한 바 있음(의결 제2006-079호, 2006. 4. 13)

공정위는 이번 조치를 통해 향후 밀가루 판매시장에서 경쟁 질서가 확립되는 한편, 가격재결정 명령 등 적극적인 시정조치가 이루어져 담합에 따라 왜곡된 시장가격이 경쟁 당시 정상 수준으로 회복됨으로써 담합에 가담한 사업자들의 부당이득이 환수되고, 나아가 가계 부담도 크게 완화될 것으로 기대한다.

공정위는 앞으로도 밀가루와 같이 국민 생활과 밀접한 식료품의 가격 등을 놓고 이루어지는 담합에 대한 감시를 보다 강화하고 법 위반이 확인되면 엄중히 제재해 나갈 계획이다.

아울러, 독과점 사업자의 중대한 불공정 행위는 기업의 지속가능성을 위태롭게 하고 공정한 경쟁과 혁신만이 기업의 영속성을 확보할 수 있다. 앞으로도 공정위는 이러한 공정성장의 기초가 시장에 뿌리내릴 수 있도록 그 역할을 충실하게 해나갈 계획이다.

- <붙 임> 이 사건 담합 세부 내용
- <참고 1> 밀가루 공급 및 유통 구조
- <참고 2> 국내 제분 시장 현황
- <참고 3> 밀가루 품목 및 제품 현황
- <참고 4> 7개 제분사 일반 현황

담당 부서	카르텔조사국 국제카르텔조사과	책임자	과 장	전상훈 (044-200-4566)
		담당자	사무관	송병도 (044-200-4567)
			조사관	류명석 (044-200-4575)
			조사관	이영인 (044-200-4570)
	조사관리관실 경제분석담당관	책임자	과 장	김상현 (044-200-4606)
		담당자	사무관	원이중 (044-200-4617)

**1. 담합 내용**

<담합 배경>

□ 2018년 11월경 대한제분이 점유율 확대 등을 목적으로 제분사들의 최대 수요처인 농심\*에 대한 견적제출 시 경쟁사들 중 가장 낮은 금액을 제출하여 최다 공급물량(전체 물량의 약 30%)을 확보하자, 경쟁사인 사조동아원은 줄어든 농심 공급물량을 중소형 대리점 등에 대해 파격적인 할인 행사 등 공격적인 영업을 펼치는 등 2019년 국내 제분사들 간의 경쟁이 격화됨

\* 농심은 국내 밀가루 총 가공량의 약 10%를 구매하는 최대 수요처로서 제분사들이 농심에 공급하는 가격은 국내 B2B 밀가루 판매시장 다른 수요처들에 대한 공급가격의 기준가격(Barometer)으로 작용함

○ 이에 2019년 11월경 제분사들 중 대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원 등 시장점유율이 높은 상위 3개사\* 대표자급 임원들과 삼양사 임직원은 식당에서 회합하여, 농심을 포함한 전체 B2B 거래처들을 상대로 ‘서로 과도한 경쟁을 자제’하고 ‘적정 가격을 유지’하면서 ‘안정적인 물량을 확보’하자는 공감대를 형성하면서 이 사건 담합이 시작됨

\* 이들 상위 3개사(소위 ‘big3’)는 국내 밀가루 B2B 시장에서 2024년 기준 시장점유율 62.2%를 차지하고 있음

<사조동아원 ○○○ 진술(발췌)>

(중략) 2019년 말경 2020년도 농심 공급 물량 견적 제출을 앞두고 **제분 3사 대표 및 고위 임원급이 모임(이하 ‘임원급 모임’)을 가지면서 상호 경쟁 자제, 적정가격 유지 및 안정적인 공급물량 확보를 목적으로 이 사건 합의가 시작된 것으로 기억합니다.**

<삼양사 ○○○ 진술(발췌)>

(중략) 이 사건 합의는 2019년 제분 시장의 출혈 경쟁이 계기가 되어 시작된 것이다 보니, 제분 3사가 서로 경쟁을 자제하고 시장에서의 공급물량도 서로 안정적으로 확보하면서 가격도 적정하게 유지할 목적으로 시작하면서 이를 시장 전체적으로 원활히 시행하기 위해 기타 제분사에게도 전달한 것으로 생각되며, 마이너 제분사인 삼양사 입장에서도 이러한 합의 사항의 전달이 상호경쟁을 자제하고 안정적 물량 확보나 적정가격 유지에도 도움이 되기 때문에 전달을 받은 것입니다.

<담합 개요>

- 이 사건 7개 제분사는 2019년 11월부터 2025년 10월까지 ① 농심, 팔도, 풀무원 등 대형 수요처 대상 밀가루 공급가격 및 물량 담합 19차례, ② 중소형 수요처 및 대리점 등 전거래처 대상 밀가루 공급가격 담합 5차례 등 총 24차례에 걸쳐 담합하였음

<담합 방식>

- 이 사건 담합에 가담한 제분사들은 담합 기간 중 총 55회에 걸쳐 대표자급 회합 및 실무자급 회합을 가졌는데, 대표자급 회합을 통해 큰 틀에서 합의한 후 실무자 회합을 통해 합의 내용을 구체화하였음
- 이들 제분사들은 개별 합의 당시 상황과 자신들의 이해관계 등 필요에 따라 상위 3개사, 4개사(상위 3개사+삼양사), 7개사 회합 등 다양한 형태의 회합을 가졌음
- 나아가, 직접 회합에 참석하지 않은 하위 제분사들에 대해서는 유선 연락을 통해 합의내용을 공유·전달하거나, 하위사들이 상위사에 먼저 연락하여 합의 내용을 알려달라고 요청하는 등 상·하위사 모두 담합에 가담하였음

<대한제분 ○○○ 진술(발췌)>

(중략) 해당 모임(2020.1.20.모임)에서 혼합분 및 중력분 2등급 가격인상 합의내용을 전달하였습니다. 당시 제분 3사(주: 상위 3사를 말함) 외에 다른 제분사에도 인상 사실을 전달한 것은 다른 제분사들도 가격인상을 따라와줘야 시장에서의 가격인상이

좀더 수월하게 이루어지기 때문입니다. 당시 가격인상을 전달받은 기타 제분사들은 해당 제품에 대한 손실이 컸기 때문에 대체로 수궁하는 분위기였던 것으로 기억합니다.

<씨제이제일제당 □□□ 진술(발췌)>

(중략) 그리고 ○○○, △△△(주: 이상 사조동아원 소속 임직원) 등이 기타 제분사에게도 제분 3사의 합의 내용을 전달한 것으로 아는데, 관련하여 다른 제분사들이 이에 반대했다거나 거부감을 표했다는 얘기를 한 기억은 없습니다.

<담합 양상>

- 이 사건 담합은 시기별로 담합 가담자, 담합 대상 거래처, 담합 대상 밀가루 제품 등의 범위가 순차적으로 확대되는 양상을 보였음
- ① 2019년 11월에서 12월에 상위 3개사와 삼양사 등 4개사가 농심과 팔도 등 대형 수요처에 대한 밀가루 공급가격과 물량을 합의·실행함
- ② 2020년 1월에는 상위 3개사 및 삼양사 외에 삼화제분, 대선제분, 한탑 등 하위사들까지 가담하여 중소형 수요처 및 대리점 등 전체 거래처를 대상으로 밀가루 일부 제품(혼합분 및 중력 2급분)의 공급가격을 합의·실행함
- ③ 이후 2021년 4월부터는 이들 7개 제분사 모두가 전체 거래처를 대상으로 밀가루 전 제품 가격을 합의·실행함

<국제 원맥 시세 변동에 편승한 담합>

- 또한, 우리나라의 경우 밀가루의 원재료인 원맥(原麥)을 사실상 전량 수입에 의존\*하고 있다 보니 밀가루 가격은 국제 원맥 시세 및 환율에 크게 좌우되는 측면이 있음

\* 우리 나라의 경우 밀가루 생산에 필요한 원맥의 99%를 미국, 호주, 캐나다 등 원맥(밀) 생산 국가들로부터 수입하고 있음

- 이들 7개 제분사는 2020년부터 2022년까지 수입 원맥 시세 상승기에는 원가 상승분을 최대한 신속하게 판매가격에 반영하기 위해 전거래처에 대한 가격 인상폭과 그 시기 등을 합의·실행함
- 2023년 이후 수입 원맥 시세 하락기에는 원가 하락분을 최대한 늦게 판매가격에 반영하기 위해 농심 등 대형 수요처에 대한 가격 인하 폭과 그 시기 등을 합의·실행함

□ 특히, 정부는 국제 원맥 시세 상승 기간 동안 물가안정 차원에서 이들 제분사들에게 총 471억원의 가격안정 지원사업 보조금\*을 지급하였음에도 불구하고 제분사들은 이 사건 담합을 중단하지 않고 지속하였음

\* 2022년 하반기 이후 밀가루 출하가격을 동결 또는 인상 요인의 10% 이내에서 인상하는 경우 밀가루 가격 상승분의 80%를 정부가 지원  
(2022.7.5. 농림부 보도자료 "농식품부, 하반기 국내 밀가루 가격 안정에 나선다" 참조)

- 이 사건 제분사들은 2022년 8월에 정부 물가안정지원 사업에 따른 보조금을 지급 받을 수 있다는 사실을 염두에 두고 보조금 수령 시점 이전에 가격 인상 합의를 실행하는 방안을 논의하기도 함

< 2022. 8. 8. 대선제분 김○○ - 씨제이제일제당 박▲▲ 카톡대화 >

App	종류	내용	수신자	발신자	생성 일시
카카오톡	수신	하여튼 <u>형제분들 잘 보조맞춰서 진행해야것네여~~</u>	박▲▲	김○○	2022-08-08 15:52:47
카카오톡	수신	8/1부로는 되것지여? 소급을 안해준다는 말도 있어서~~~	박▲▲	김○○	2022-08-08 15:53:15
카카오톡	발신	그것도 아직요	김○○	박▲▲	2022-08-08 15:57:33
카카오톡	수신	넵 수고여~~~~^^	박▲▲	김○○	2022-08-08 15:57:55
카카오톡	발신	네네	김○○	박▲▲	2022-08-08 15:58:06
카카오톡	수신	점심 드심?	박▲▲	김○○	2022-08-09 13:53:41
카카오톡	수신	<u>농심에서 9/1부 90원 제안왔나여?</u>	박▲▲	김○○	2022-08-09 13:54:02
카카오톡	수신	90 수용한다면 9/1 대신 8/1 or 8/16은 되어야는디~~  정부지원도 생각한다면 8월엔 적용되어야는디여~~~	박▲▲	김○○	2022-08-09 13:59:08

<담합 행태>

- 제분사들은 같은 시기에 함께 밀가루 가격을 인상하면 공정위 담합조사를 받게 될 상황을 우려하여 제분사별로 가격 인상 시기 등을 조정하기도 함

- 특히, 자신들의 행위가 공정거래법상 담합에 해당될 수 있다는 점을 분명히 인식하고 있었음

< 2020. 1. 9. 및 1. 10. 사조동아원 내부 회의 자료(발췌) >

<2020. 1. 9.>

○○○: **공정위 문제 돼**

대화자 1: 아니 그러니까 소문이 나니까 우리는 일괄적으로 1500원 다 해야지 이거 완전히

○○○: 그러니까 위험해. **그러니까 시기하고 폭하고 다 이거 조정해야 돼. 시기하고 그거는 그렇게 하면 이제 안 돼.**

(중략)

○○○: 아니 **그거는 우리 대한이 먼저 하라고 그랬어, 우리가 CJ하고 얘기하고 대한이 무조건 (중략) 대한이 먼저 하라 아니면은 그래 서울 지역은 CJ가 하고, 대구 지역 부산 지역은 대한이 하고 충청 지역은 우리 우리가 하고 아니면 업체별로 이렇게 선정해서 여기 업체는 니네가 하고** (후략)

<2020. 1. 10.>

대화자 1: **아니야 나는 100% 이거는 공정위에 갈 수밖에 없어. 왜냐하면**

대화자 2: **그러니까 명분을 만들어 놔야 된다는 거지.**

(중략)

대화자 2: **그러니까 다 같이 하되 나는 이제 담합했다는 어떤 얘기가 나올 거라고**

대화자 1: 그게 인정을 해버리면은 당연히 금융 이슈가 돼버리니까

대화자 2: **그 담합했다는 부분들을 어떻게 타파할 거냐 이 전략도 잘 짜야 돼요.**

< 2020. 1. 16. 사조동아원 ○○○ - 삼양사 □□□ 전화통화(발췌) >

○○○: (생략) 그거는 언제부로 그러니까 날짜를 그때 뭐 2월 1일부로 이렇게 전부 다 하자고 했는데 **그렇게 한꺼번에 다 그렇게 할 수는 없고** 일단은 **대한이 2월 1일부로 통보를 하는 걸로 하기로 했고 CJ가 2월 7일부 그다음에 저희가 2월 15일부** 이렇게 하기로 했어요.

□□□: 저희는 **저희는 2월 말까지** 해야 되겠는데

- 제분사들은 가격 인상시 거래처 반발을 우려해 누가 먼저 가격인상을 단행할지 논의하고, 서로 가격인상 진행 상황을 확인하기도 함

<삼화제분 □□□-사조동아원 ○○○ 통화녹음(2021.7.28.)>

□□□: **하고 연락줘. 그럼 바로 우리가 들어갈테니까**

○○○: 삼화가 먼저 들어갈 의향은 없으시고요?

□□□: 아니 먼저 들어가도 상관없어. 우리가

○○○: 그럼 먼저 해 주시면 안돼요? 농심 내가 했으니까 우리가  
 □□□: 그래 그럼 △△△(주: 이너스원 대표)하고 우리가 그럼 얘기를 한번 해보..(중략)  
 ○○○: 그리고 팔도는 어떻게 하실 거예요?  
 □□□: 팔도는 여기 지금 저기 어디야 대선보고 지금 들어가라고 그랬거든.  
 ○○○: 대선 보고..  
 □□□: 왜냐하면 대선이 제일 많은데 뭐 일단 대선에 들어가서 얘기를 해줘야 돼.  
 ○○○: 그렇죠 그거 저기 사실 다 올려야 돼요. 팔도는 또 안올리고 또 오뚜기는 또 안올리고  
이러면은 그게 또 소문 나거든요. 농심 올렸으니까 어떻게서든 다 올려버려야 돼요.  
그러니까

<대선제분 □□□-대한제분 ○○○ 통화녹음(2022.5.3.)>

□□□: 다름이 아니고 오늘 간담회 때 ○대표님(주: 대한제분 소속)하고 ○○○ 대표님(주: 사조동아원 소속)과 메이저사 가격인상을 해야 되잖아요. 그래서 가격 공문을 보냈니, 주초에 보냈니 하는데 보냈어요? 아니면 다음 주초에 보낼 건가요?  
 ○○○: 어디를요?  
 □□□: 메이저사 대형실수요처  
 ○○○: 우리는 구두로는. 구두로는 다 통보했고, 아직은 안보냈어요  
 □□□: 아직 안보냈어요? 구두로는 언제부로 인상한다고  
 ○○○: 5월 1일  
 □□□: 아니 그럼 뭐 저기 대형사도 다?  
 ○○○: 5월 1일이라 그러니까 웃죠 뭐  
 □□□: 언제 4월달에 5월 1일 통보했어요?  
 ○○○: 네. 4월달에  
 □□□: 4월달에 그러면 뭐 다 저기 저기 뭐야 오뚜기라면도 통보했어요?  
 (중략)  
 □□□: 그런데 상무님 생각하시는 디데이는 언제라고 생각하고 계세요?  
 ○○○: 6월달에 올려야죠  
 □□□: 6월 1일부로는? 그럼 우리도 거래처에다가 6월 1일부로 이야기해야 되겠네. 그럼 뭐 그냥 175원 이야기해야 되겠네요 키로당  
 ○○○: 뭐 그러시죠

□ 이 사건 삼화제분, 대선제분, 한탑 등 하위 3사들은 대한제분, 사조동아원, 씨제이제일제당 등 상위 3사들이 먼저 가격 인상을 합의하면 이에 편승하여 손쉽게 가격 인상을 실행하는 등 수익을 극대화함

<사조동아원 ○○○-대한제분 □□□ 통화녹음(2021.7.26.)>

○○○: 그냥 깎기는 좀 힘들 것 같고 내가 보기에는 35원 정도로 해서 마무리 지을 것 같아요  
 □□□: 그러면 정말 감사한 일이지 최대의 수혜자는 사조네  
 ○○○: 왜 사조예요?

□□□: 최대의 수혜자, 양이 제일 많으니까 최대의 수혜자 사조고, **공짜로 먹는 xx들은 다 다수 있고** 완전히 그냥  
 ○○○: 저기 **삼화 대선 한탑 이 xx들은 진짜 열받아**  
 □□□: 대가리 xxx **짱박히고 앉아가지고 공짜로 받아 x먹고**

<삼화제분 △△△ 진술(발췌)>

(중략) 가격 인상 시점에서는 작은 회사가 시장에서 주도적으로 할 수 있는 상황이 안되다 보니, **제분 3사에서 먼저 가격을 올려준다고 하면 오히려 고마운 부분**이 있었습니다. 저희도 원가 상승에 대하여 제품 가격을 인상하는 등의 빠른 대처를 할 수 있어 회사에 이득이 되는 구조이기 때문입니다. 또한 **비슷한 가격 폭으로 인상을 하게 되면 크게 다른 제분사와 출혈경쟁을 할 필요 없이 적정가격을 유지하고 이에 따라 공급물량을 안정적으로 가져갈 수 있는 측면**이 있습니다.  
 (후략)

- 또한 이들 하위 3사는 자신들이 생산하는 밀가루 제품 가격 인상에 반영하기 위해 상위 3사 임직원들에게 먼저 연락하여 상위 3사들 간의 가격 인상 합의 내용과 그 인상 시기, 농심 등 대형 수요처와의 가격 협상 진행 상황 등의 정보를 적극 수집하기도 함

< 2024. 2. 21. 대선제분 AAA - 씨제이제일제당 BBB 카카오톡 대화 >

App	종류	내용	수신자	발신자	생성 일시
카카오톡	수신	CJ,사조,대한 대표가 엇그제(2/19?) 만나서  농심에 가격대응(인하) 해주지말자 (3월까지는~)  2/4분기에 인하 하더라도 1월부터 소급 해주지말자고 협의 했다는데~~ 맞음?  근데 제과사는 1월부터 인하 했음서 농심에 소급 안해주기로 했다는게 이해가 안되어서~~~		대선제분 AAA	2024-02-21 20:29:49

< 2021. 7. 23. 한탑 ☆☆☆ - 사조동아원 ○○○ 전화통화 >

☆☆☆: 메인 부분이니까 그쪽 먼저 하고 나서 **어제 농심에 들어갔다 오셨지?**  
 ○○○: 어떻게 알아요? 그..  
 ☆☆☆: **아이고 저희가 뭐 그래도 뭐 소문은 좀 안다 아입니까? 어떻게 뭐 결과가 좀 어떻 습니까?**  
 ○○○: **거기(주: 농심을 말함)는 기본적으로 지금 25원 생각하는 것 같아요. 그래서 우리는 안된다. 45원 밑으로는 안된다 그렇게 얘기를 했고** 그러다가 알았다. 저기 뭐 얘기

들어보고 결정을 내리자. 그래서 의견들을 들어보는 거다. 자기네들은 25원이다. 최대한 해줄 수 있는 게 30원이다.

☆☆☆: 최대한..

○○○: (생략) 근데 제분업자들 좀 어렵다고 하니까 좀 도와주는 차원에서 진행을 하는 거다. 그렇게 얘기를 하더라고요. 그래서 뭐 일단은 지금 버텨보려고요.

**버티다가 뭐 어떻게 협상이 되겠죠 아니면 뭐 35원이 되든 최대한 버텨야지**

☆☆☆: (가격인상) 일자는 언제 정도로?

○○○: 일단은 지금 농심에서 빨리 하자고 8월 1일부로 하자고 늦어도 8월 16일이에요. 그거는 확정됐어요. 늦어도 8월 16일

### <표 1> 이 사건 담합 내용

연번	합의 시기	(거래처) 합의 내용	가담자
1	2019년 11월경	<b>(농심)</b> 공급가격 전년 수준(590원/kg) 유지 및 공급물량 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원
2	2019년 12월경	<b>(팔도)</b> 삼양사가 최다 공급물량 확보 및 농심 공급가격에 영향이 없도록 팔도 공급 가격은 높게 유지하기로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
3	2020년 1월경	<b>(전거래처)</b> 혼합분 10,000원/포, 중력 2급분 7,500원/포 이상으로 인상 * 1포:20kg 단위 밀가루 제품	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
4	2020년 11~12월경	<b>(농심)</b> 공급물량 배분 순위 변경(기존 대한→사조) 및 견적가격 차이 최소화하기로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원
5	2021년 4~5월경	<b>(전거래처)</b> 전제품 1,000원~1,500원/포 인상 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
6	2021년 6월경	<b>(농심)</b> 공급가격 45원/kg 인상 합의 * 2021년 4~5월 전거래처 대상 합의의 후속 조치	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사

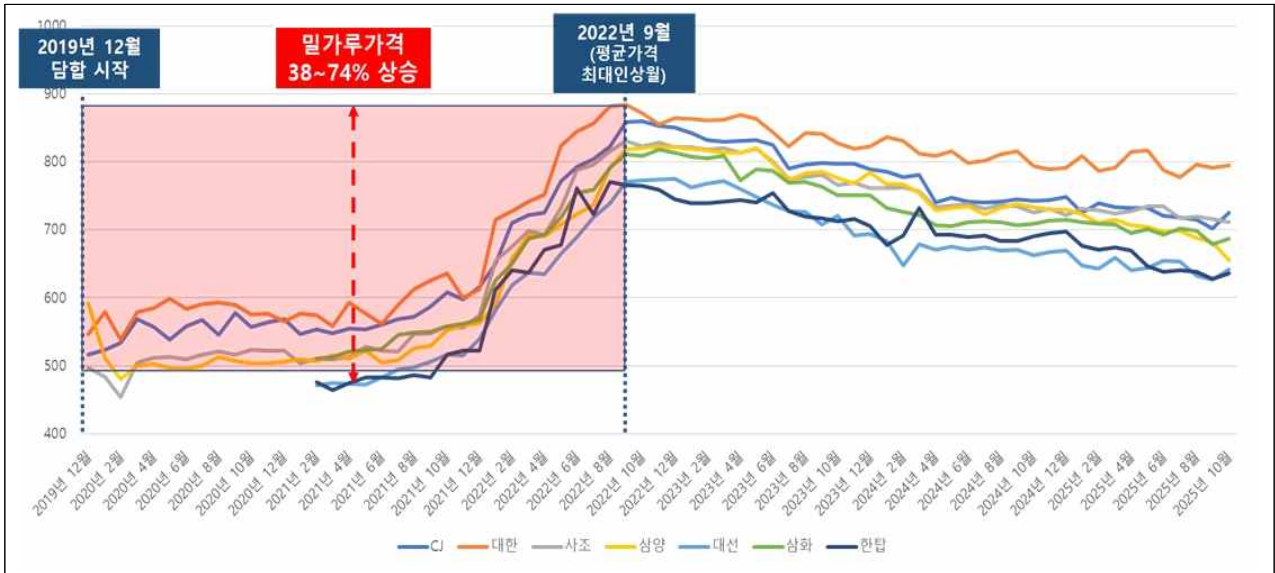
연번	합의 시기	(거래처) 합의 내용	가담자
7	2021년 10~11월경	<b>(전거래처)</b> 밀가루 전제품 3,000원~4,000원/포 인상 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
8	2021년 11월경	<b>(농심)</b> 공급가격 150원/kg 수준 인상 및 사조동아원이 최다 공급물량 확보하기로 합의 * 2021년 10~11월 전거래처 대상 합의의 후속 조치	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
9	2022년 2~4월경	<b>(전거래처)</b> 전제품 3,000원~4,000원/포 인상 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
10	2022년 5~8월경	<b>(농심)</b> 공급가격 175원/kg 인상 합의 * 2022년 2~4월 전거래처 대상 합의의 후속 조치	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
11	2023년 2~3월경	<b>(빔보)</b> 공급물량 5:5로 배분하기로 합의	대한제분, 삼양사
12	2023년 5~6월경	<b>(농심)</b> 공급가격 20원/kg 인하 합의 * 농심이 원맥시세 안정을 이유로 1kg당 80원 인하를 요청 → 최소 인하폭 20원으로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
13	2023년 6월경	<b>(팔도)</b> 중력분 공급가격 45원/kg 인하 합의	삼양사, 대선제분, 한탑
14	2023년 10~11월경	<b>(풀무원)</b> 삼양사가 중력분 제품 공급물량 확보 및 구체적인 견적가 수준 합의 * 삼양사가 720원/kg 제출하고 다른 3개사는 그 이상 수준으로 제출	씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분
15	2023년 11월경	<b>(빔보)</b> 삼양사가 상반기, 대한제분이 하반기 물량 공급하기로 합의	대한제분, 삼양사
16	2024년 2~3월경	<b>(농심)</b> 공급가격 50원~70원/kg 인하 및 가격 인하 소급 적용 금지 합의 * 농심이 원맥시세 안정을 이유로 가격 인하 및 기존 거래분에 대해 가격 인하 소급 적용을 요청→ 최소 인하폭 합의하고 소급적용도 안 해주기로 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
17	2024년 2월경	<b>(팔도)</b> 공급가격 70원/kg 인하 합의 * 팔도가 원맥시세 안정을 이유로 가격 인하를 요청→ 최소 인하폭 70원으로 합의	삼양사, 대선제분, 한탑

연번	합의 시기	(거래처) 합의 내용	가담자
18	2024년 11월경	<b>(풀무원)</b> 삼양사가 건면, 냉면용 밀가루 공급 물량을 확보하기 위해 견적가 합의	씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분
19	2024년 11월경	<b>(빔보)</b> 삼양사가 상반기 물량 공급하기로 합의 및 견적가 20원/kg 가량 인하 합의	대한제분, 삼양사
20	2024년 12월경	<b>(농심)</b> 제분사별 공급가격 15원/kg~20원/kg 수준 인상 합의 * 농심이 원맥시세 안정을 이유로 가격 인하를 요청→ 환율 상승을 이유로 오히려 가격 인상을 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
21	2025년 1~2월경	<b>(전거래처)</b> 혼합분 500원~1,000원/포 인상 및 최저 판매가격(14,000원/포) 설정	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한탑
22	2025년 1~3월경	<b>(농심)</b> 제분사별 공급가격 3원/kg~10원/kg 수준 인하 합의	대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원, 삼양사
23	2025년 2월경	<b>(팔도)</b> 공급물량 배분순위(대선제분 1위, 삼양사 및 한탑 공동 2위) 및 견적가 합의	삼양사, 대선제분, 한탑
24	2025년 5월경	<b>(빔보)</b> 대한제분이 하반기 물량 공급하기로 합의	대한제분, 삼양사

## 2. 담합 효과

- 이 사건 제분사들이 총 24차례에 걸쳐 밀가루 공급가격 및 물량 등을 합의하고 이를 실행한 결과, 담합 기간 중인 2022년 9월경에는 밀가루 판매가격이 담합 시작 당시인 2019년 12월에 비해 제분사별로 최소 약 38%에서 최대 74%까지 상승하였음

<표 2> 제분사별 밀가루(중력분) 평균 판매가격 추이(원/kg)



□ 또한 이 사건 담합으로 인해 이들 국제 원맥가 상승 등 원가 상승기에는 이들 제분사들의 밀가루 판매가격이 최대 수준으로 신속히 인상된 반면, 원가 하락기에는 최소 수준으로 느리게 인하된 것으로 나타났음

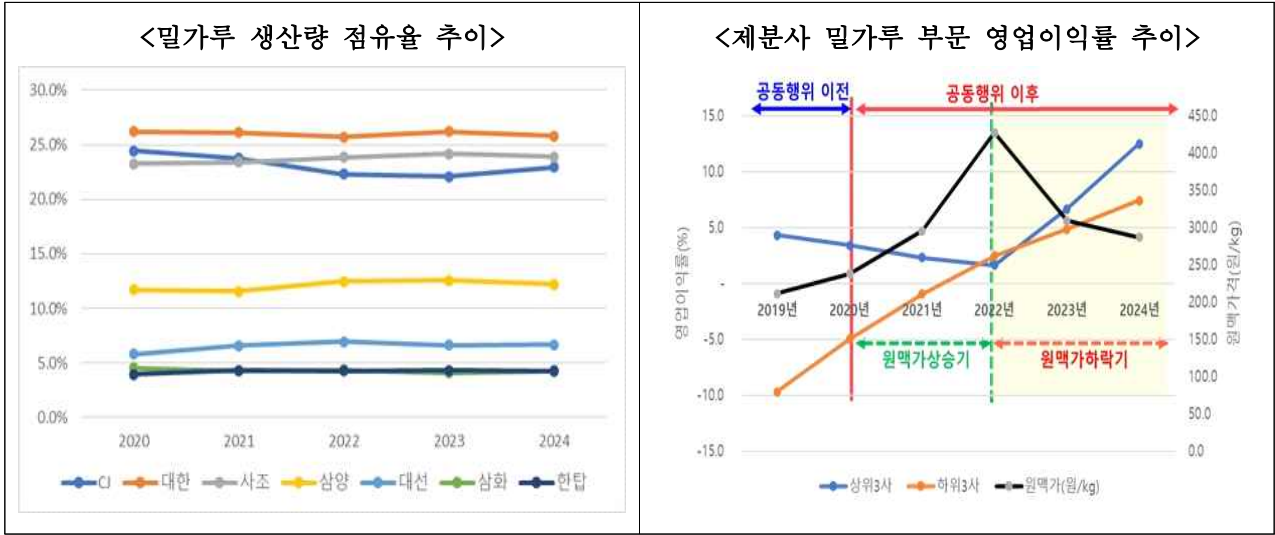
<표 3> 담합 기간 밀가루 판매가격 및 국제 원맥가 변동 추이(원/kg)



□ 나아가, 이 사건 제분사들은 담합을 통해 경쟁 없이 안정적인 공급 물량을 확보하는 한편 전반적으로 밀가루 생산량을 기준으로 대체로 시장점유율을 유지할 수 있었던 것으로 나타났으며,

○ 특히 이 사건 담합에 가담한 상위 3개사와 하위 3개사 모두 공동행위 이전에 비해 영업이익률이 크게 개선되었다는 사실이 확인됨

<표 4> 제분사별 밀가루 생산량 점유율 추이 및 영업이익률 추이



### 3. 제재 조치

- (적용범조) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조 제1항 제1호 (가격담합) 및 제3호(물량담합)
- (과징금 부과) 이 사건 7개 제분사에게 향후 범위반행위 금지명령, 독자적 가격재결정 명령 등 시정명령과 함께 총 6,710억 4,500만 원의 과징금을 부과함

<표 5> 제분사별 부과 과징금액(단위: 백만원)

연번	제분사	부과 과징금액
1	사조동아원	183,097
2	대한제분	179,273
3	씨제이제일제당	131,701
4	삼양사	94,787
5	대선제분	38,448
6	한타	24,291
7	삼화제분	19,448
합 계		671,045

- (시정명령) ▲법 위반행위 금지명령, ▲독자적 가격재결정 명령, ▲가격 변경내역 보고명령, ▲법위반사실 통지명령, ▲임직원 교육실시 및 보고 명령, ▲담합 여부 자체조사 및 보고 명령, ▲담합 가담자에 대한 징계규정 신설 및 보고명령 등 총 7개 시정명령을 부과
  - 독자적 가격재결정 명령: 제분사별로 담합 이전 경쟁질서를 회복하는 수준으로 밀가루 가격을 다시 결정하고 그 근거와 결과를 보고하도록 명함
  - 가격 변경내역 보고명령: 향후 3년간 밀가루 가격의 변경 현황을 연 2회 공정위에 서면 보고하도록 명함
- (고발 조치) 2026년 1월 검찰 고발요청에 따라 이 사건 7개 제분사 및 담합에 가담한 임직원 총 14명에 대해 이미 고발 조치를 완료함

#### 4. 의의 · 기대효과 및 향후 계획

- 밀가루는 우리 국민들이 일상생활에서 먹거리로 애용하는 라면, 국수, 빵, 과자 등 식품을 제조·판매하는 제면·제과·제빵 사업자들이 필수적으로 구매하여야 하는 핵심 원재료에 해당하며, 대표적인 국민생활 밀접분야 품목에 해당함
- 이번 조치는 이와 같이 국민 생활 깊숙이 자리 잡은 밀가루 판매시장에서 시장점유율 90%에 육박하는 제분사들이 자신들의 시장지배력을 악용하여 약 6년에 걸쳐 은밀하게 실행한 담합을 적발하여 제재했다는 데 의의가 있음
  - 특히, 이 사건 7개 제분사는 과거 2006년에도 담합으로 한 차례 제재를 받은 바 있음에도 불구하고 재차 이 사건 담합을 실행하였는 바, 공정위는 담합 사건 사상 역대 최대 규모의 과징금을 부과하여 엄중하게 제재하였음
- 공정위는 이번 조치를 통해 향후 밀가루 판매시장에서 경쟁 질서가 확립되는 한편, 가격재결정 명령 등 적극적인 시정조치가 이루어져 담합에

따라 왜곡된 시장가격이 경쟁 당시 정상 수준으로 회복됨으로써 담합에 가담한 사업자들의 부당이득이 환수되고, 나아가 가계 부담도 크게 완화될 것으로 기대함

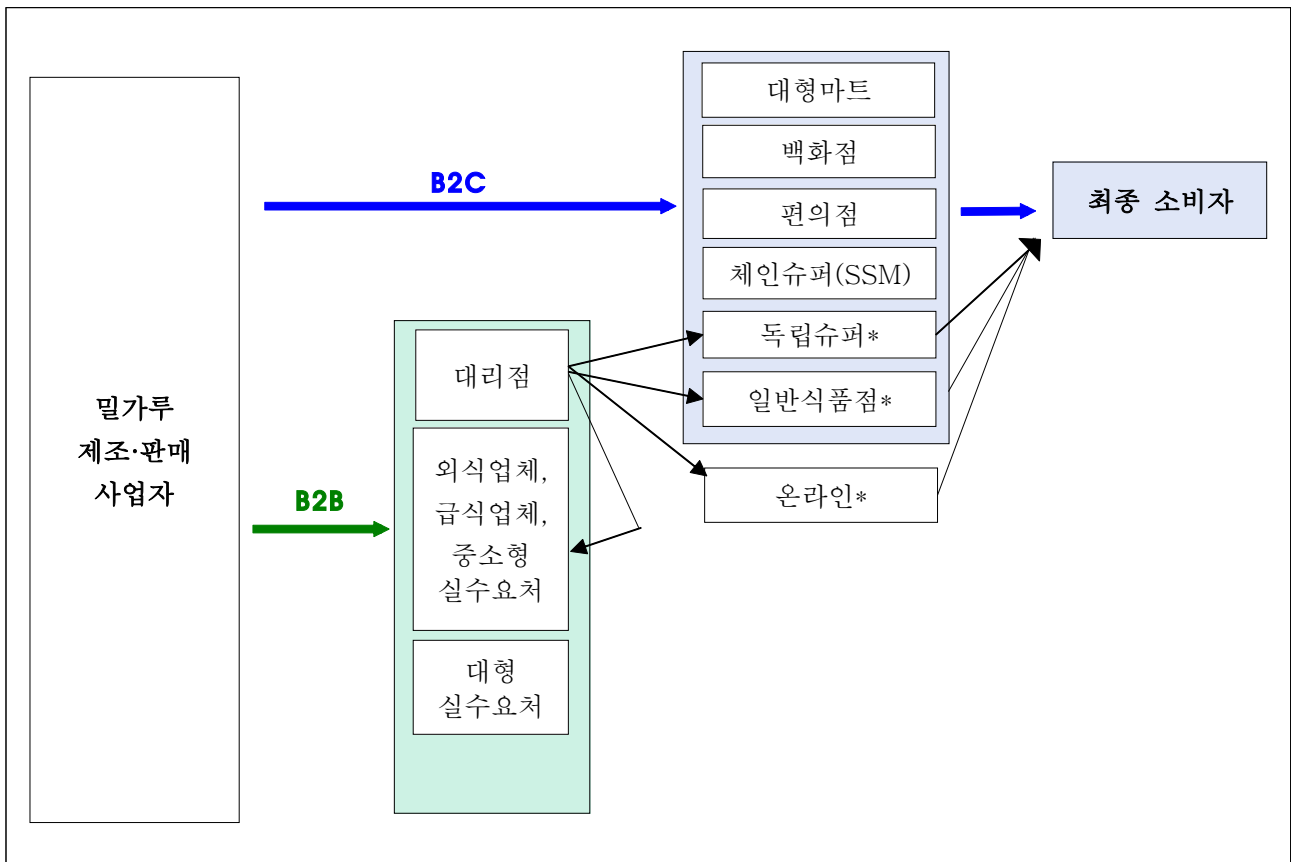
- 공정위는 앞으로도 밀가루와 같이 국민 생활과 밀접한 식료품의 가격 등을 놓고 이루어지는 담합에 대한 감시를 보다 강화하고 법 위반이 확인되면 엄중히 제재해 나갈 계획임
- 아울러, 독과점 사업자의 중대한 불공정행위는 기업의 지속가능성을 위협하게 하고 공정한 경쟁과 혁신만이 기업의 영속성을 확보할 수 있음.
  - 앞으로도 공정위는 이러한 공정성장의 기초가 시장에 뿌리내릴 수 있도록 그 역할을 충실하게 해나갈 계획임

## 참고 1

## 밀가루 공급 및 유통구조

- 국내 밀가루 유통은 크게 사업자 대상 거래(이하 'B2B 거래') 및 소비자 대상 거래(이하 'B2C 거래')로 구분됨
- B2B 거래는 ① 제빵·제과·제면업체 등과 같이 밀가루를 대량으로 구입하여 직접 제품을 가공·판매하는 '대형 실수요처'와의 거래 및 ② 소형마트, 온라인 사이트, 중소형 실수요처, 외식업체, 급식업체 등에 밀가루를 재판매하는 '대리점'과의 거래로 구분될 수 있음

### < 밀가루 유통구조 >



\* 대리점 거래 중 일부는 B2C 거래와 관련이 있으나(\* 표시의 경우), 대리점 거래 물량의 대부분은 외식업체, 급식업체, 중소형 실수요처 등과 관련이 있으므로 B2B 거래로 분류함

- 유통경로별 판매 비중은 B2B 거래가 전체의 89.9%~100%(제분사별로 상이)로 대부분을 차지함

## 참고 2

### 국내 제분시장 현황

□ 국내에서 밀가루를 제조·판매하는 총 9개사 중, 이 사건 7개 제분사는 모두 한국제분협회의 회원사이고, 에스피씨삼립, 삼양제분 등 2개사는 비회원사이며 생산한 밀가루의 대부분을 계열사에 공급하고 있음

○ 2024년 매출액 기준, 국내 밀가루 B2B 제조·판매시장에서 대한제분, 씨제이제일제당, 사조동아원 등 상위 3개사는 62.0%의 시장점유율을, 여기에 삼양사, 대선제분, 삼화제분, 한타를 더한 7개 제분사는 87.7%의 시장점유율을 차지하고 있으며, 7개 제분사에 의한 국내 밀가루 시장의 과점 상태가 장기간 지속되고 있음

\* 나머지 12.3%는 에스피씨삼립과 삼양제분이 차지

#### < 이 사건 담합 제분사들의 시장점유율(매출액 기준) >

(단위: 백만 원, %)

구분		2020*	2021	2022	2023	2024	
상위 3개사	대한제분	매출액	162,675	208,817	282,224	298,080	284,183
		점유율	22.1	22.7	22.2	21.9	21.6
	씨제이제일제당	매출액	121,491	149,298	186,713	214,165	221,206
		점유율	16.5	16.2	14.7	15.7	16.8
	사조동아원	매출액	158,760	196,754	283,280	314,421	311,522
		점유율	21.5	21.4	22.3	23.1	23.6
삼양사	매출액	70,625	87,793	130,350	149,737	139,961	
	점유율	9.6	9.5	10.3	11.0	10.6	
하위 3개사	대선제분	매출액	44,203	61,698	92,200	91,426	88,360
		점유율	6.0	6.7	7.3	6.7	6.7
	삼화제분	매출액	36,063	41,872	58,537	57,216	56,581
		점유율	4.9	4.5	4.6	4.2	4.3
	한타	매출액	27,117	37,142	54,838	55,315	54,087
		점유율	3.7	4.0	4.3	4.1	4.1
상위 3개사 점유율	매출액	442,926	554,869	752,217	826,666	816,911	
	점유율	60.1	60.2	59.2	60.7	62.0	
7개 제분사 점유율	매출액	620,934	783,374	1,088,142	1,180,360	1,155,900	
	점유율	84.3	85.0	85.6	86.7	87.7	

\* 2020년 대상 기간은 2020. 3. 1.~2020. 12. 31.으로 한정됨

### 참고 3

### 밀가루 품목 및 제품 현황

- 밀가루는 밀의 낱알에서 껍질, 씨눈 등 이물질을 제거하고 남은 알맹이 부분만을 분쇄하여 만든 곡물가루를 말함
- 밀가루는 주원료인 밀(원맥)을 수입하여 국내에서 밀가루 형태로 가공하여 판매되는데, 밀가루 제조과정(제분)은 정선, 조질, 조쇄 및 분쇄, 사별, 포장 등 순으로 진행됨

#### < 제분공정 >



- (정선) 밀에 섞여있는 지푸라기, 돌 등을 제거하고 밀 표면의 미세한 먼지를 제거하는 공정
  - (조질) 정선을 거친 밀에 수분을 공급하는 공정
  - (조쇄 및 분쇄) 표면에 자국을 내어 누르고 비벼 배유 부분이 가루가 되도록 한 이후 거칠게 가루가 난 배유 입자를 누르고 비벼서 더욱 부드러운 가루로 만드는 공정
  - (사별) 가루로 된 것을 채로 치는 공정
- 국내에서 생산되는 밀가루의 규격은 일반적으로 회분율\*에 따라 3가지 유형(1등급, 2등급, 3등급), 단백질 함량에 따라 3가지 유형(강력분, 중력분, 박력분)으로 구분되며, 밀가루의 규격은 각각의 유형을 조합하여 (예: 강력분 1등급, 박력분 3등급) 9가지 유형으로 구분됨

\* 회분이란 밀가루를 고온에 연소하였을 때 남는 무기질 재(ash)를 지칭하는 것으로, 회분율은 밀가루 무게 중 회분의 무게를 비율로 표시한 수치를 의미함

- 회분율을 기준으로 1등급(0.6% 이하), 2등급(0.9% 이하), 3등급(1.6% 이하)으로 구분하고, 업체별로 차이가 있을 수도 있으나 일반적으로 생산량 기준 1등급 밀가루\*가 전체 밀가루의 77.2~78.3%가량을 차지함

\* 한편, 1등급 밀가루 생산 과정에서 일종의 부산물로 생산되는 밀가루 중 2등급보다 품질 등급이 높은 밀가루를 '혼합분'(1.5등급 또는 중간분)이라고 지칭함

**< 등급별 밀가루 생산실적 >**

(단위: 톤, %)

연도	1등급	2등급	3등급	합계
2021	1,371,896 (77.3)	162,954 (9.2)	240,273 (13.5)	1,775,123 (100.0)
2022	1,380,127 (77.6)	152,689 (8.6)	245,733 (13.8)	1,778,549 (100.0)
2023	1,366,504 (77.2)	152,620 (8.6)	251,500 (14.2)	1,770,624 (100.0)
2024	1,429,415 (78.3)	145,383 (8.0)	250,627 (13.7)	1,825,425 (100.0)

- 또한, 밀가루의 규격은 단백질(글루텐) 함량을 기준으로 강력분(12% 이상), 중력분(9~12%), 박력분(9% 이하)으로 구분할 수 있음
- 단백질 함량은 반죽의 탄성과 점성을 결정하여 밀가루의 용도를 결정하는데, 강력분은 단백질 함량이 높아 끈기가 있고 탄력성이 뛰어나 주로 식빵, 피자 도우 등 제빵용으로 많이 사용됨
- 박력분은 단백질 함량이 낮아 부드럽고 바삭하여 주로 케이크, 쿠키 등 제과용 및 튀김용으로 많이 사용됨
- 중력분은 강력분과 박력분의 중간 정도의 성질을 가지며 국내에서 가장 흔히 쓰이는 다목적용에 해당하며, 특히 적당한 찰기가 필요한 라면, 국수 등 제면용으로 많이 사용됨

**< 단백질 함량별 밀가루 생산실적 >**

(단위: 톤, %)

연도	강력분	중력분	박력분	합계
2021	290,000 (16.3)	1,319,000 (74.3)	166,000 (9.4)	1,775,000 (100.0)
2022	288,000 (16.2)	1,334,000 (75.0)	157,000 (8.8)	1,779,000 (100.0)
2023	290,000 (16.4)	1,318,000 (74.4)	163,000 (9.2)	1,771,000 (100.0)
2024	312,000 (17.1)	1,350,000 (74.0)	163,000 (8.9)	1,825,000 (100.0)

## 참고 4

## 7개 제분사 일반 현황

(기준: 각 회계연도 말, 단위: 백만 원)

연번	제분사	연도	자본금	매출액	영업이익	당기순이익	설립일
1	대한제분	2022	8,450	462,787	21,453	23,472	1953.11.28.
		2023	8,450	490,292	37,960	53,543	
		2024	8,450	467,836	47,473	41,410	
2	씨제이 제일제당	2022	81,908	7,842,663	405,034	265,820	2007.9.1.
		2023	81,908	7,547,073	283,595	343,254	
		2024	81,908	7,598,277	275,835	△137,812	
3	사조 동아원	2022	70,572	631,567	15,251	1,035	1972.11.6.
		2023	70,572	678,498	38,637	10,739	
		2024	70,572	678,149	50,021	24,261	
4	삼양사	2022	53,418	1,998,768	37,795	55,711	2011.11.1.
		2023	53,418	1,998,767	65,066	91,076	
		2024	53,418	1,966,333	77,487	89,280	
5	대선제분	2022	4,000	107,544	3,674	1,070	1958.2.1.
		2023	4,000	104,855	7,920	4,366	
		2024	4,000	99,138	10,597	3,140	
6	삼화제분	2022	10,090	77,797	2,195	△4,681	1957.9.24.
		2023	10,090	73,867	3,729	1,080	
		2024	10,723	72,616	4,378	△5,600	
7	한타	2022	14,997	87,467	1,110	△7,382	1959.6.1.
		2023	14,997	84,184	1,674	△10,118	
		2024	16,158	74,295	4,126	△5,740	