

보도시점 2026. 4. 23.(목) 12:00 / 배포 2026. 4. 23.(목) 08:30
< 4. 24.(금) 조간 >

공정위, 6개 제지사 가격 담합 행위 제재

- 3년 10개월간 인쇄용지 판매가격을 담합한 행위에 대해
독자적 가격재결정 명령 등 시정명령과 과징금 총 3,383억 원 부과 -

공정거래위원회(위원장 주병기, 이하 '공정위')는 6개 인쇄용지 제조·판매 사업자*(이하 '제지사')들이 약 3년 10개월(2021.2월 ~ 2024.12월)에 걸쳐 인쇄용지 전제품의 가격 인상을 합의하고 실행한 행위에 대해 향후 범위반 행위 금지명령, 독자적 가격재결정 명령 등 시정명령과 함께 과징금 총 3,383억 원을 부과하고 2개 법인*을 검찰에 고발하기로 결정하였다.

* 참여사업자: 무림에스피(주), 무림페이퍼(주), 무림피앤피(주), 한국제지(주), 한솔제지(주), 흥원제지(주) (이하 '주식회사' 생략)

* 고발 대상 법인: 한국제지, 흥원제지

인쇄용지는 교과서, 단행본, 잡지, 화보 등 다양한 인쇄물의 중요 원재료로 사용되는 만큼, 제지사들의 가격 담합은 인쇄업체와 출판사의 제작비 증가로 이어지고, 이는 다시 소비자 가격 상승으로 전가될 수밖에 없다. 특히 제지사들은 코로나, 우크라이나 전쟁 등으로 국민경제 전반이 어려움을 겪는 시기에, 원가 상승 부담을 거래상대방에게 전가하기 위해 가격담합을 하였으며, 이를 통해 자신의 부당이득을 극대화하였다.

<행위 사실>

6개 제지사들은 2021년 2월부터 2024년 12월까지 정기적·비정기적으로 최소 60회 이상 회합을 하면서, 총 7차례에 걸쳐 인쇄용지 기준가격을 인상하거나(2회) 할인율을 축소하는(5회) 방식으로 판매가격* 인상을 합의하였고, 한 번의 실패도 없이 합의된 대로 가격을 인상하였다.

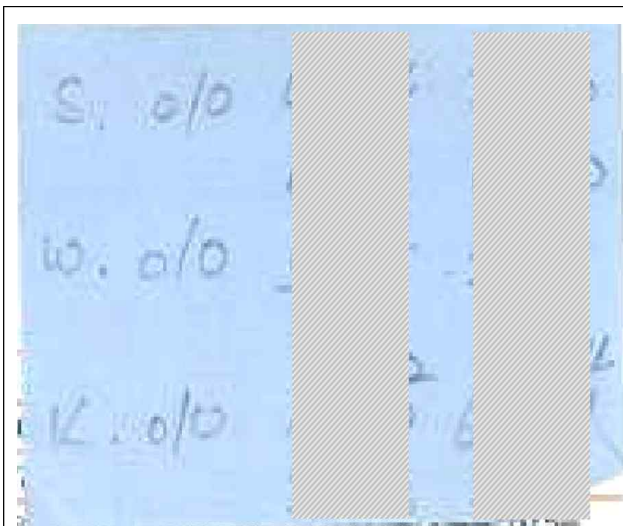
* 인쇄용지 판매가격 = 각 제지사가 제시하는 품목별 기준가격 × (1 - 할인율)

< 인쇄용지 가격 인상 합의 내역 >

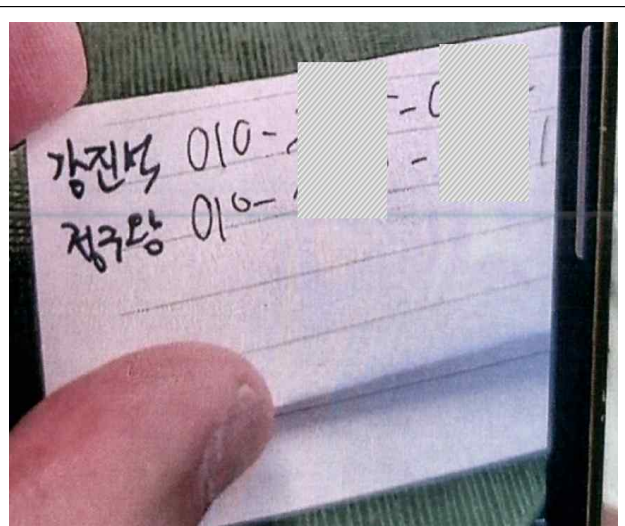
인상 차수	인상 시기	인상 방법	인상폭
1차	2021년 3월 ~	할인율 축소	15%p
2차	2021년 6월 ~	할인율 축소	7%p
3차	2021년 12월 ~	기준가격 인상	7%
4차	2022년 5월 ~	기준가격 인상	15%
5차	2022년 9월 ~	할인율 축소	7%p
6차	2023년 12월 ~	할인율 축소	8%p
7차	2024년 8월 ~	할인율 축소	7%p

특히, 담합을 주도한 제지사 임직원들은 담합 사실을 은폐하기 위해 의사 연락 과정에서 본인 명의의 휴대전화를 사용하지 않고 근처 공중전화, 식당 전화, 타 부서 직원의 휴대전화 등을 이용해 은밀하게 연락을 취하였으며, 연락처는 별도 종이에 이니셜, 가명 등으로 메모하였다. 또한, 거래처에 가격 인상을 먼저 통보하는 업체에 거래처의 반발이 집중될 수 있으므로 담합 참여 회사 간의 통보 순서도 합의하였으며, 합의가 원활히 이뤄지지 않을 경우에는 동전, 주사위 등을 던져 순서를 결정하기도 하였다.

< 이니셜, 가명을 사용하여 별도의 종이에 작성된 경쟁사 연락처 >



※ 회사명으로 이니셜(S, W, K) 사용



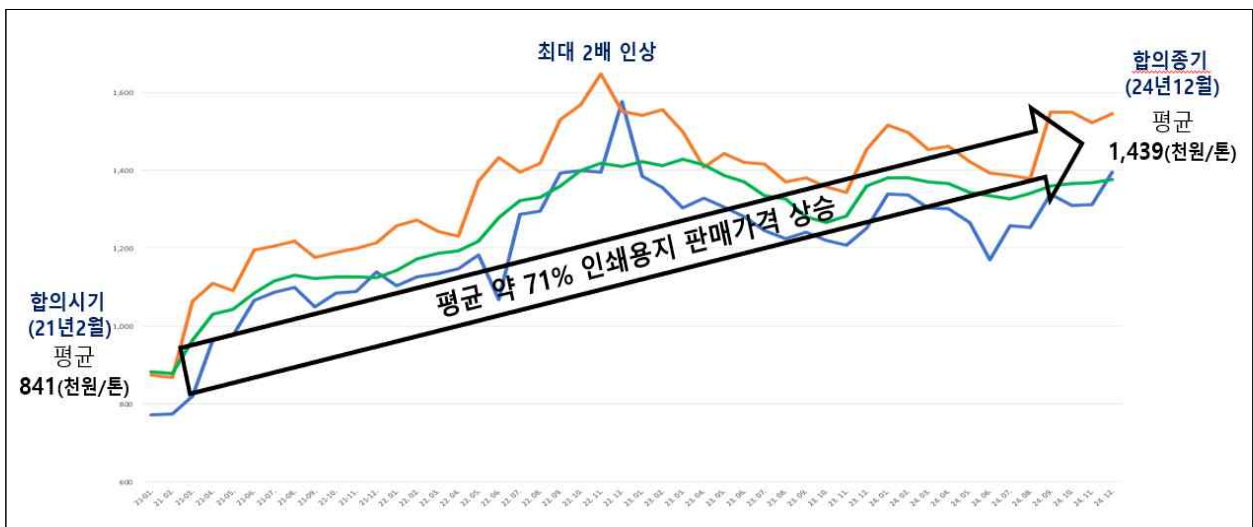
※ 가명 사용

<경쟁제한 효과>

국내 인쇄용지 판매시장에서 95%의 점유율*을 차지하는 제지사들의 담합 기간 동안 판매가격이 평균 71% 상승하였다. 그 결과 해당 사업자들은 안정적인 영업이익을 확보할 수 있었던 반면, 그로 인한 피해는 중간 유통사를 거쳐 최종 소비자에게 전가되었다.

* 수입물량(약 15%) 고려시 점유율은 약 81%로 추정

< 합의기간 판매가격 변동 >



<조치 내역>

이 사건의 과징금 부과 규모(3,383억 원)는 그간 공정위가 담합 사건에 부과한 과징금 중 5번째로 큰 금액이며, 제지업체 담합 사건에 부과한 과징금 중에는 최대 금액이다.

또한, 인쇄용지 제조에 대규모 설비투자가 필요해 신규 사업자의 진입이 용이하지 않은 반면, 6개 제지사들은 과거에도 반복적으로 범위반을 하는 등 담합행위가 관행적으로 고착화되어 있는 점을 고려해 공정위는 시장경쟁을 촉진하기 위한 적극적인 시정조치를 부과하였다.

구체적으로, 마지막 7차 합의 이후 전체 거래처를 대상으로 한 기준가격이 변경되지 않아 아직 합의의 영향이 유지되고 있다는 점 등을 고려하여,

각 제지사들이 국내에서 판매하는 인쇄용지 관련 제품에 대해 담합 전 경쟁을 회복하는 수준으로 가격을 독자적으로 재결정하고 향후 3년간 반기마다 변경 내역을 보고하도록 하였다. 이번 조치는 밀가루 담합 건(2006년 4월) 이후 두 번째에 해당된다.

<기대효과 및 향후 계획>

이 사건은 국내 인쇄용지 판매시장에서 은밀하게 지속되어 온 대형 제지사들에 의한 가격담합의 폐해를 시정한 것으로, 중동전쟁의 충격으로 어려움을 겪고 있는 인쇄업체, 출판업계 및 중소 유통업체 등의 부담 완화에 기여하고, 국민들의 교육비, 도서구입비 등 생활비 인상을 가져오는 독과점사업자의 담합 소지를 봉쇄해 경쟁을 촉진할 것으로 기대된다. 앞으로도 공정위는 국민 생활과 밀접한 분야의 담합행위에 대한 감시를 지속적으로 강화할 것이며, 적발될 경우 예외 없이 법과 원칙에 따라 엄정하게 법 집행을 할 계획이다. 아울러 밀가루, 전분당, 계란 등 식료품 분야 담합 사건에 대한 심의도 신속하게 진행할 예정이다.

<붙임> ‘6개 제지사의 인쇄용지 담합 사건’ 세부 내용

담당 부서	카르텔조사국 제조카르텔조사과	책임자	과 장	이선미 (044-200-4533)
		담당자	조사관	나상태 (044-200-4543)



1 인쇄용지 정의 및 시장 현황

□ (인쇄용지 정의) 인쇄용지는 문서, 책, 잡지, 포스터 등 다양한 인쇄물의 제작 목적으로 사용되는 종이를 말한다.

- 종이의 재질, 두께, 표면 처리 방식 등에 따라 품질 및 용도가 결정되며, 특히 표면에 코팅(도공) 처리가 되어 있는지 여부에 따라 크게 비도공 인쇄용지 및 도공 인쇄용지로 구분된다.

< 인쇄용지의 대표 유형 및 용도 >

구분	주요품목	특징	용도
비도공 인쇄용지	백상지	화학펄프를 주원료로 사용하여 표백 처리한 고급 비도공 인쇄용지로, 표면이 매끄럽고 인쇄 적성이 우수	서적, 간행물의 인쇄 및 출판
	중질지	백상지와 신문용지의 중간 정도 품질을 가지며 백상지보다 다소 누런빛을 띠거나 강도가 낮고 표면이 거칠기는 하지만, 가격이 저렴	교과서, 만화용지, 잡지, 학습지, 대중 서적
도공 인쇄용지	아트지	일반적으로 양면 또는 편면에 백색의 코팅 처리를 하여 표면이 매우 평평하고 매끄러우며 광택이 뛰어나 색상 재현력이 우수	사진, 화보, 달력, 고급 브로셔, 카탈로그

□ (시장 현황) 국내 인쇄용지 시장은 한솔제지와 무림계열 3사(무림페이퍼, 무림피앤피, 무림에스피)가 높은 점유율을 차지하며 양강 체제를 구축하고 있고, 한국제지가 그 뒤를 잇는 구조가 장기간 유지됐다.

- 2023년 국내 인쇄용지 제조·판매 매출액 기준 제지 6사의 시장점유율 합계는 약 95% 이상이다.

< 2023년 매출액 기준 시장점유율 >

(단위 : 백만 원, %)

업체명	매출액	점유율
한솔제지(주)	1,409,648	40.01
한국제지(주)	636,387	18.06
무림피앤피(주)	555,662	15.77
무림페이퍼(주)	514,308	14.60
무림에스피(주)	161,142	4.57
홍원제지(주)	158,975	4.51
삼화제지(주)	86,691	2.46
합계	3,522,813	100.00

* 출처: 나이스신용평가정보(주), Industry Report 제지산업(2024. 6. 25.)

- 한편, 수입 인쇄용지가 약 15%를 점유하고 있는 점을 고려할 경우 제지 6사의 점유율은 약 81%이다.

2 법 위반 내용

- (담합 배경) 디지털 전환의 확산 등에 따라 인쇄용지 수요가 지속적으로 줄어들면서 일부 제지사의 공격적인 물량 확보 정책으로 인해 제지사 간 가격경쟁이 점차 심화되었고, 특히 2020년 이후 코로나19, 우크라이나 전쟁, 환율 상승 등의 영향으로 인쇄용지 제조원가가 상승하였다.
 - 이에 피심인들은 상호 간 경쟁을 회피하고 이윤을 극대화할 목적으로 이 사건 가격담합을 시작하였다.
- (합의 내용) 제지사들은 2021년 2월부터 2024년 12월까지 약 3년 10개월 동안 총 60회가 넘는 영업담당 임원급 모임을 통해 인쇄용지 소재품의 가격 인상을 합의하였다.
 - 인쇄용지의 판매가격은 기준가격에서 할인율만큼 차감되어 산출되는데, 6개 제지사들은 담합기간 동안 총 7차례에 걸쳐 할인율을 축소(5회)하거나 기준가격을 인상(2회)하는 방식으로 판매가격 인상을 합의하였다.

< 인쇄용지 판매가격 >

판매가격 = 각 제지사가 제시하는 품목별 기준가격 × (1 - 할인율)

- * 기준가격: 제조원가에 이윤을 더한 값으로 대외적으로 공개된 일종의 고시가격
- * 할인율: 개별 거래처에 대해 거래량, 거래조건, 과거 실적 등을 고려하여 결정하는 할인 비율

○ 특히, 거래처에 가격 인상을 통보하는 순서도 합의하였는데, 그 과정에서 논의가 격화되어 결론이 나지 않을 때는 동전 또는 주사위를 던져서 통보 순서를 정하기도 하였다.

□ (합의 실행) 6개 제지사들은 담합기간 동안 총 7차례에 걸친 합의를 한 번의 실패도 없이 실행함으로써 지속적으로 판매가격을 인상하였다.

○ 그 결과 인쇄용지 판매가격이 평균 71% 상승하는 등 가격 인상이 광범위하게 이루어졌다. 또한, 일부 기간에 할인율이 확대되어 판매가격이 인하되는 경우에는 다시 합의하여 할인율을 축소하였다.

○ 그 결과 해당 사업자들은 안정적인 영업이익을 확보할 수 있었던 반면, 그로 인한 피해는 중간 유통사를 거쳐 최종 소비자에게 전가되었다.

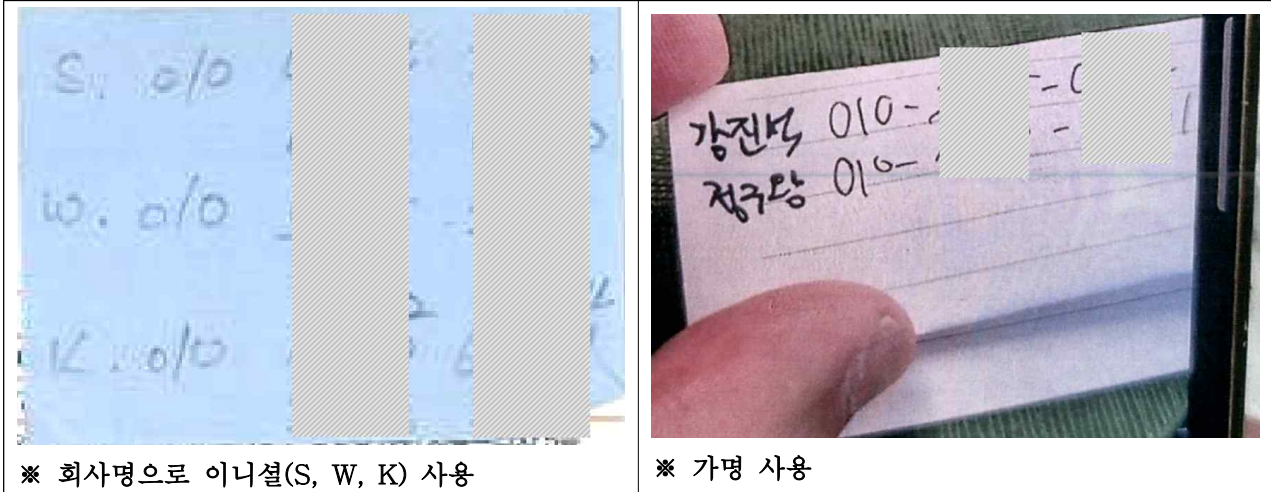
< 인쇄용지 가격 인상 합의 내용 >

인상 차수	인상 시기	인상 방법	인상폭
1차	2021년 3월 ~	할인율 축소	15%p
2차	2021년 6월 ~	할인율 축소	7%p
3차	2021년 12월 ~	기준가격 인상	7%
4차	2022년 5월 ~	기준가격 인상	15%
5차	2022년 9월 ~	할인율 축소	7%p
6차	2023년 12월 ~	할인율 축소	8%p
7차	2024년 8월 ~	할인율 축소	7%p

□ (합의 특징) 약 3년 10개월 기간 동안 수십 회에 걸친 회합 과정에서 제지사 임직원들은 담합 적발을 우려하여 매우 은밀한 방법으로 의사연락을 지속하였다.

- 담합 사실을 숨기기 위해 경쟁사의 의사연락 상대방 연락처를 휴대전화에 저장하지 않고, 별도 종이에 이니셜 또는 가명으로 메모하여 사용하였다.

< 이니셜, 가명을 사용하여 별도의 종이에 작성된 경쟁사 연락처 >



※ 회사명으로 이니셜(S, W, K) 사용

※ 가명 사용

- 또한 이들은 상호 연락이 필요한 경우에도 본인 명의의 휴대전화를 사용하지 않고, 근처 공중전화, 식당 전화, 타 부서 직원의 휴대전화 등을 이용하여 은밀하게 연락을 취하였다.

< 공중전화 통화 내역 및 실제 사용한 공중전화 >



3

적용법조 및 조치내용

- (적용법조) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’) 제40조 제1항 제1호
- (조치내용) 공정위는 6개 제지사에 향후 범위반 행위 금지명령, 독자적 가격재결정 명령 등 시정명령과 함께 총 3,383억 2,500만 원의 과징금을 부과하기로 결정하고, 2개 법인을 검찰에 고발하기로 결정하였다.

< 사업자별 과징금 부과 내역 >

(단위 : 백만 원)

업체명	과징금액
무림에스피(주)	347
무림페이퍼(주)	45,846
무림피앤피(주)	91,957
한국제지(주)	49,057
한솔제지(주)	142,580
홍원제지(주)	8,538
합 계	338,325

4

의의 및 향후 계획

- 이번 조치는 과징금 부과 규모로 그간 공정위가 담합 사건에 부과한 과징금 중 5번째로 큰 금액이며, 제지업체 담합 사건에 부과한 과징금 중에는 최대 금액이라는 점과, 인쇄용지 업계에 관행적으로 이루어지고 있던 담합행위를 시정하기 위해 보다 적극적인 경쟁회복 조치를 취하였다는 점에 의의가 있다.
- 공정위는 앞으로도 국민 생활과 밀접한 분야의 담합행위에 대한 감시를 지속적으로 강화할 것이다.

- 아울러 이러한 행위가 공정한 경쟁 질서를 저해하고 다양한 경제 주체에 부정적 영향을 미치는 중대한 불공정 행위임을 분명히 하는 한편, 법 위반이 확인될 경우에는 관련 법령에 따라 엄정하게 조치할 계획이다.
- 밀가루, 전분당, 계란 등 식료품 분야 담합 사건에 대한 심의도 신속하게 진행할 예정이다.

<참고>

1. 과거 담합 사건 과징금 부과액
2. 제지 6사 일반현황

참고 1

과거 담합 사건 과징금 부과액

< 과거 제지업계 관련 사건 중 과징금 부과액 상위 4건 >

(단위 : 억 원)

연번	사건명	과징금액*
1	12개 골판지 이면지, 골심지 원지 제조, 판매사업자의 원지 판매 부당한 공동행위에 대한 건 및 6개 골판지 표면지 원지 제조·판매 사업자의 원지 판매 부당한 공동행위에 대한 건 (2016년)	1,108
2	5개 백판지 제조판매 회사의 부당한 공동행위에 대한 건 (2014년)	1,056
3	18개 골판지 원지 제조 판매사업자 등의 골판지 고지 구매 부당한 공동행위에 대한 건 (2016년)	378
4	3개 신문용지 제조판매 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건 (2024년)	305

< 과거 담합 사건 중 과징금 부과액 상위 5건 >

(단위 : 억 원)

연번	사건명	과징금액*
1	6개 LPG 공급회사의 부당한 공동행위에 대한 건 (2010년)	6,689
2	3개 설탕 제조·판매 사업자들의 부당한 공동행위에 대한 건 (2026년)	3,960
3	한국가스공사 발주 LNG 저장탱크 건설공사 입찰 관련 13개 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건 (2016년)	3,505
4	호남고속철도 제2-1공구 노반신설 기타공사 등 13개 공구 최저가낙찰제 공사 입찰참가 28개 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건 (2014년)	3,478
5	11개 제강사의 부당한 공동행위에 대한 건 (2021년)	3,000

※ 위 과징금액은 자진신고 감면 등이 적용되지 않은 의결서 상 부과금액임

< 제지 6사 일반현황 >

(단위 : 백만 원)

구분	설립일	연도	자본금	자본총계	매출액	영업이익	당기순이익
무림에스피	1956.7.26.	2025	11,068	161,032	204,759	1,394	121
		2024	11,068	160,912	175,891	264	△ 3,296
		2023	11,068	164,789	161,141	△ 7,671	△ 6,041
무림페이퍼	1973.8.29.	2025	104,023	322,573	507,492	29,900	16,563
		2024	104,023	310,538	535,386	36,847	24,279
		2023	104,023	290,362	514,307	27,742	10,660
무림피앤피	1974.1.16.	2025	155,920	541,801	683,054	△ 36,970	△ 43,866
		2024	155,920	591,619	769,514	34,756	18,955
		2023	155,920	579,219	719,245	4,652	△ 16,708
한국제지	1984.7.24	2025	190,178	406,304	753,679	3,020	△ 33,518
		2024	190,178	441,791	792,088	19,290	4,154
		2023	190,178	438,555	712,020	13,436	△ 66,585
한솔제지	2015.1.2	2025	119,013	696,637	2,169,056	44,124	655
		2024	119,013	689,632	2,120,454	16,913	△ 32,032
		2023	119,013	730,138	2,072,862	28,602	△ 12,577
흥원제지	1957.5.28.	2025	30,000	62,888	38,159	△ 9,303	87,686
		2024	30,000	13,641	129,882	△ 7,401	△ 14,995
		2023	30,000	28,637	158,975	△ 8,977	△ 15,678