

보도시점 2026. 9. 9.(수) 12:00 / 배포 2026. 9. 9.(수) 08:30
< 9. 10.(목) 조간 >

농민신문사 발주 인쇄용지 입찰담합 제재

- 농민신문사 인쇄용지 입찰에서 담합한 6개 사업자에 대해
시정명령 및 과징금(총 30억 원) 부과 -

공정거래위원회(위원장 주병기, 이하 ‘공정위’)는 6개 인쇄용지 제조·판매 사업자*(이하 ‘제지사’)들이 2021년 6월부터 2024년 11월까지 농민신문사가 발주한 6건의 인쇄용지 입찰과 관련하여 사전에 낙찰예정자, 들러리사 및 입찰가격 등을 담합한 행위에 대하여 시정명령과 함께 과징금 총 30억 900만 원을 부과하고, 2개 법인*을 검찰에 고발하기로 결정하였다.

- * 참여사업자: 무림에스피(주), 무림페이퍼(주), 무림피애플(주), 한솔제지(주), 한국제지(주), 흥원제지(주) (이하 ‘주식회사’ 생략)
- * 고발 대상 법인: 한솔제지, 한국제지

제지 6개사는 유사한 시기에 인쇄용지 전제품에 대해 가격담합을 하였으며*, 그 연장선상에서 농민신문사가 실시한 입찰에서도 상호 경쟁을 제한하여 낙찰가격을 일정 수준 이상으로 유지함으로써 인쇄용지 시장 전반의 가격을 높은 수준으로 유지하고자 하였다.

- * 인쇄용지 관련 6개 제지사업자의 부당한 공동행위에 대한 건, 공정거래위원회 2026. 6. 9., 의결 제2026-112호

이에 따라 농민신문사 입찰에 참여한 6개사는 저가 수주를 방지하고 높은 낙찰률을 유지하기 위해, 입찰 전에 모임 또는 전화 연락을 통해 낙찰예정자와 입찰가격을 합의하고 실행함으로써 입찰참여자 간 경쟁을 제한하였다.

구체적으로 이들은 담합기간 평균 약 96.2%의 높은 낙찰률(최대 약 99.4%)을 유지하였으며, 이는 담합이 없었던 기간(2018년 ~ 2020년)의 평균

낙찰률인 87.6%를 크게 웃도는 수준으로 이를 통해 경제적 이익을 실현하였다.

이 사건은 올해 4월 제재한 인쇄용지 가격담합 사건에 이어 동일한 사업자들이 인쇄용지 입찰에서도 담합한 행위를 적발·제재한 사안으로 해당 입찰 시장 내에서의 담합 관행이 근절되는 계기가 될 것으로 기대한다.

공정위는 앞으로도 제지산업 분야에서 발생하는 담합에 대한 감시를 강화하고 적발 시 법에 따라 엄정하게 제재할 계획이다.

<붙임> ‘농민신문사 발주 인쇄용지 입찰담합 사건’ 세부 내용

담당 부서	카르텔조사국 제조카르텔조사과	책임자	과 장	이선미 (044-200-4533)
		담당자	조사관	나상태 (044-200-4546)

1

정의, 시장 현황 및 입찰 방식

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

※ 상품의 용도에 따라 인쇄용지는 신문용지, 골판지, 포장용지 등과 구별된다.

- 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, 팸플릿, 카탈로그

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

- 2024년 국내 인쇄용지 제조·판매 매출액 기준 제지 6개사의 시장점유율 합계는 약 95% 이상이다.

< 2024년 매출액 기준 시장점유율 >

(단위 :백만 원, %)

업체명	매출액	점유율
한솔제지(주)	1,458,873	41.79
한국제지(주)	590,106	16.90
무림피앤피(주)	567,132	16.25
무림페이퍼(주)	525,750	15.06
무림에스피(주)	133,502	3.82
홍원제지(주)	129,883	3.72
삼화제지(주)	85,841	2.46
합계	3,491,087	100.00

* 출처: 나이스신용평가정보(주), Industry Report 제지산업(2025. 11. 03.)

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

□ (입찰 방식) 농민신문사는 매년 연말간행물과 정기간행물 발행에 필요한 인쇄용지를 입찰^{*}을 통해 구매하였다.

* 연말간행물은 달력, 가계부 등의 제작에 필요한 인쇄용지를, 정기간행물은 주로 월간지, 팸플릿 등의 발행에 필요한 인쇄용지를 입찰하였다.

- 당해 입찰에는 인쇄용지 사업실적, 생산·공급능력 등 일정한 자격요건을 갖춘 업체만 참여할 수 있었으며, 그 결과 사실상 제지 6개사만 입찰에 참여할 수 있었다.
- 당해 입찰은 일정 자격요건을 충족하여 참여한 업체 중 예정가격 이하 최저가격으로 투찰한 업체를 선정하는 “제한경쟁/최저가” 입찰 방식으로 진행되었다.

2

법 위반 내용

□ (담합 배경) 디지털 전환의 확산 등에 따라 인쇄용지 수요가 지속적으로 줄어들면서 제지사 간 가격경쟁이 점차 심화되었고, 특히 2020년 이후 코로나19, 우크라이나 전쟁, 환율 상승 등의 영향으로 인쇄용지 제조원가가 상승하였다.

○ 이에 제지 6개사는 상호 간 경쟁을 회피하고 이윤을 극대화할 목적으로 2021년 2월경부터 가격담합*을 시작하였고, 이러한 담합을 유지·강화하는 과정에서 이 사건 입찰담합에 가담하였다.

* 인쇄용지 관련 6개 제지사업자의 부당한 공동행위에 대한 건, 공정거래위원회 2026. 6. 9., 의결 제2026-112호

□ (합의 내용) 6개 인쇄용지 판매 사업자들은 2021년 6월부터 2024년 11월까지 농민신문사가 발주한 6건의 인쇄용지 입찰에 참여하면서, 사전에 낙찰예정자, 들러리, 입찰가격 등을 합의하였다.

< 입찰별 담합 참여 현황 >

차수	입찰명(입찰공고일)	합의가담자					
		무림 에스피*	무림 페이퍼	무림 피앤피	한국제지	한솔제지	홍원제지**
1차	2022년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약(2021.7.2.)	—	○	○	○	○	○
2차	2023년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약(2022.6.10.)	—	○	○	○	○	○
3차	2023년도 간행물 인쇄용지 구매계약(2022.11.8.)	—	○	○	○	×	○
4차	2024년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약(2023.6.19.)	—	○	○	○	○	○
5차	2025년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약(2024.6.18.)	—	○	○	○	○	—
6차	2025년도 간행물 인쇄용지 구매계약(2024.11.22.)	○	○	○	○	×	—

* 무림에스피는 2024. 4월 인쇄용지 생산·판매를 시작하여 6차 입찰 합의에만 참여하였다.

** 홍원제지는 2024년 인쇄용지 생산을 중단함에 따라 5차 입찰부터 합의에 참여하지 않았다.

□ (합의 실행) 6개 사업자는 합의에 따라 각각의 입찰에 참여하였으며, 실행 결과는 아래와 같다.

○ 1차 입찰에서는 한솔제지, 3차와 4차에서는 무림페이퍼와 무림에스피, 6차에서는 무림에스피, 무림페이퍼, 무림피앤피 등 사전에 합의된 낙찰예정자가 낙찰받았다.

○ 2차 입찰에서는 낙찰예정자였던 한솔제지가 입찰참가자격제한*으로 입찰에 불참하게 되면서 들러리였던 무림페이퍼와 무림피앤피가 낙찰받았다.

* 1차 입찰에서 합의에 따라 낙찰받은 한솔제지는 납품 과정에서 발생한 문제로 2차 입찰에 앞서 농민신문사로부터 입찰참가자격제한을 통보받았다.

○ 5차 입찰에서는 낙찰예정자였던 한국제지가 입찰 제출 서류 미비로 탈락하게 되면서 들러리였던 무림페이퍼와 무림피앤피가 낙찰받았다.

< 입찰별 결과 >

(단위 :원, %)

차수	입찰명	낙찰자	낙찰가	낙찰률
1차	2022년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약	한솔제지	3,721,747,988	99.08
2차	2023년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약	무림페이퍼, 무림피앤피	4,242,132,260	99.38
3차	2023년도 간행물 인쇄용지 구매 계약	무림페이퍼, 무림피앤피	2,168,003,190	91.93
4차	2024년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약	무림페이퍼, 무림피앤피	4,102,845,570	93.80
5차	2025년형 연말간행물 인쇄용지 구매계약	무림페이퍼, 무림피앤피	4,102,042,940	97.52
6차	2025년도 간행물 인쇄용지 구매계약	무림에스피, 무림페이퍼, 무림피앤피	2,136,349,460	95.70

3

적용법조 및 조치내용

- (적용법조) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조 제1항 제8호 (입찰담합)
- (조치내용) 공정위는 6개 사업자에 대해 시정명령(행위금지명령)과 함께 과징금 총 30억 900만 원을 부과하기로 결정하고, 2개 법인(한솔제지, 한국제지)을 검찰에 고발하기로 결정하였다.

< 사업자별 과징금 부과 내역 >

(단위: 백만 원)

연 번	사업자명	과징금액
1	무림에스피(주)	59
2	무림페이퍼(주)	573
3	무림피앤피(주)	948
4	한솔제지(주)	556
5	한국제지(주)	515
6	홍원제지(주)	358
합계		3,009

* 최종 과징금액은 일부 조정될 수 있음

4

의의 및 향후 계획

- 이번 조치는 올해 4월 제제한 인쇄용지 가격담합 사건에 이어 동일한 사업자들이 인쇄용지 입찰에서도 담합한 행위를 적발·제제한 사안으로 해당 입찰 시장 내에서의 담합 관행이 개선되는 계기가 될 것으로 기대한다.
- 공정위는 앞으로도 제지산업 분야의 담합행위 근절을 위해 감시를 강화하고 적발 시 법에 따라 엄정하게 제재할 계획이다.

< 제지 6개사 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
홍원제지	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