

# 넛지(Nudge)를 활용한 공공정책: 현황과 시사점

2018. 12

권남호





# 넛지(Nudge)를 활용한 공공정책: 현황과 시사점

2018. 12

권 남 호



## 서 언

행동과학(behavioural sciences)을 정책에 본격적으로 접목시키기 전의 많은 정책들은 인간의 합리성(rational individuals)과 완전 정보(perfect information)를 가정하였다. 이는 전통경제학의 기본 가정으로서 정책을 수립하는 담당자가 오랜 기간 동안 당연히 받아들여 온 일종의 기본 상식과 같은 것이었다. 하지만, 사이먼(Simon, 1995) 등 일부 학자들을 중심으로 이렇게 당연히 받아들여져 온 인간의 합리성과 완전 정보에 대한 반례를 관찰하고 이론을 제시하기 시작한다. 즉, 전통경제학에서 가정하는 합리적(rational)인 인간은 우선 안정적이고 정합성 있는 선호체계를 갖고 있으며, 이를 바탕으로 자신의 효용을 극대화하는 선택을 한다. 그런데 현실의 인간은 변덕스러워서 선호가 종종 뒤바뀌기도 하고, 스스로의 효용을 극대화하지 않는 것처럼 보일 때도 많았다. 이렇듯 현실의 사람들(또는 정책대상자들)이 전통경제학에서 가정하는 완벽한 정보를 바탕으로 합리적으로만 행동하지는 않는다는 사실은 정책입안자에게 많은 어려움을 안겨주었다. 그 결과, 행동과학을 정책에 접목시키려는 시도가 시작되었다.

최근 영국과 미국을 비롯한 여러 국가에서는 넛지(Nudge)를 비롯한 행동과학의 대표적인 분야인 행동경제학(behavioral economics)의 이론(theories)과 통찰력(insights)을 공공정책에 접목시키려는 다양한 시도를 해왔다. 이러한 시도는 여러 정책 분야에서 다양한 형태로 나타난다. 선진국들을 중심으로 한 많은 국가들에서 보다 새롭고 다양한 넛지 정책을 개발·시행하려는 노력을 볼 수 있다. 이에 반해 한국에서는 이러한 시도가 아직 미미하며, 학계에서도 일부 행동경제학 이론에 관련된 연구를 제외한다면 넛지를 실제 공공정책에 활용할 수 있도록 하는 방안에 관해서는 활발한 연구가 진행되고 있지 못하다.

본 보고서에서는 넛지의 개념에 대해 알아보고, 넛지를 활용한 공공정책의 해외사례를 파악하였다. 그리고 각 국가가 넛지 정책을 수행하기 위해 어떠한 운영 기관 및 거버넌스를 채택하고 있는지 살펴보고, 넛지 정책의 접목 도구

(toolkit)에 대해 소개하였다. 마지막으로 넛지 정책의 장점과 단점(한계 또는 유의할 점)을 정리하여 넛지 정책의 도입에 신중한 접근이 필요함을 강조하였다. 본 연구는 본 연구원 재정성과평가센터의 권남호 박사가 작성하였다. 저자는 서론의 작성에 도움을 주신 이태환 박사께 감사의 말씀을 전한다. 또한 신헌태 연구원은 해외 사례의 수집 등 자료 제공에 많은 노력을 기울였다. 본 보고서의 완성도를 높이기 위해 토론을 통해 도움을 주신 본 연구원의 여러 박사님들과 자문에 응해 주신 교수님들께도 감사의 말씀을 전한다. 그리고 보고서의 교정과 출판을 위해 노력해 주신 연구사업팀 직원분들께도 감사하고 있다. 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

## 목 차

I. 서론	1
1. 들어가며	1
2. 넛지 관련 이론	2
가. 행동경제학(behavioral economics)	2
나. 제한적 합리성(bounded rationality)	4
다. 자유주의적 간섭주의(libertarian paternalism)	6
3. 넛지를 이용한 공공정책	8
가. 넛지를 이용한 공공정책의 필요성	8
나. 대중적으로 알려진 넛지를 이용한 공공정책의 대표적 사례	9
4. 넛지에 대한 반론 및 유의점	10
II. 넛지를 이용한 정책	15
1. 현황	15
2. 소비자 보호	16
가. 신용사기 방지(Australia의 Consumer and Competition Commission: ACCC)	16
나. 물품의 크기 변화에 대한 소비자 보호(Israel, Consumer Protection and Fair Trade Authority: CPFTA)	16
3. 조세	17
가. 세금 독촉고지서(영국의 BIT)	17
나. Minnesota주 납세고지서 및 신고서 변경	21
4. 에너지 및 환경	28
가. 에너지 계약의 투명성 강화(Netherlands, The Netherlands Authority for Consumers and Markets: ACM)	28
나. 쓰레기를 줄이기 위한 디플트 옵션(Denmark, Nordic Co-operation/Nordic Council)	29

5. 건강과 안전 .....	30
가. 장기기증자 등록(Canada, Ontario Government and the Behavioural Economics in Action at Rotman(BEAR) centre) .....	30
나. 공공안전 안내(South Africa, Western Cape Government: WCG) .....	31
6. 공공서비스 .....	33
가. 공공서비스에 대한 신뢰 확산(United States, Boston Mayor's Office of New Urban Mechanics: MONUM) .....	33
나. 공제조합의 서류 제출 (United Kingdom, Financial Conduct Authority: FCA) .....	33

### III. 국가별 넛지 정책 운영 및 사례 .....

1. 영국 .....	35
가. 운영 기관 .....	35
나. 현황 및 발전방향 .....	36
2. 미국 .....	37
가. 운영 기관 .....	37
나. 현황 및 발전방향 .....	39
3. 독일 .....	40
가. 운영 기관 .....	40
나. 현황 및 발전방향 .....	40
4. 이탈리아 .....	42
가. 운영 기관 .....	42
나. 현황 및 발전방향 .....	43
5. 덴마크 .....	45
가. 운영 기관 .....	45
나. 현황 및 발전방향 .....	45
6. 대한민국 .....	47
가. 운영 기관 .....	47
나. 현황 및 발전방향 .....	47

IV. 넛지와 정책의 접목 .....	50
1. 효율적인 넛지를 위한 도구(toolkit) .....	50
가. 넛지에 해당되는 정책도구 .....	50
나. 단순화(simplification) .....	51
다. 물리적 환경의 변화(changes to physical environment) .....	53
라. 디폴트 옵션(default policy) .....	54
마. 사회적 규범(social norm) .....	55
V. 결론 .....	56
1. 행동과학과 넛지(Behavioural Science and Nudge) .....	56
가. 이론적 측면 .....	56
나. 정책적 측면 .....	58
2. 마치며 .....	59
가. 넛지 정책에 대한 비판 .....	59
나. 정책적 제언 및 향후 연구과제 .....	63
[참고문헌] .....	66

## 표목차

〈표 IV-1〉 넛지 도구(전략) .....	51
--------------------------	----

## 그림목차

[그림 II-1] 통제집단 고지서 양식 .....	19
[그림 II-2] 처치집단 고지서 양식 .....	20
[그림 II-3] 감사 전략 고지서 양식 .....	22
[그림 II-4] 서비스 전략 고지서 양식 .....	24
[그림 II-5] 정보 제공 고지서 양식 Letter 1 .....	25
[그림 II-6] 정보 제공 고지서 양식 Letter 2 .....	26
[그림 II-7] 양식 전략 고지서 양식 .....	27

---

# I. 서론

---

## 1. 들어가며

2008년 리처드 세일러(Richard H. Thaler)와 캐스 선스타인(Cass R. Sunstein)의 저서 “Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness”<sup>1)</sup>가 발간된 이후 넛지(nudge)는 학계, 정부뿐 아니라 일반인들에게도 관심의 대상이 되었다. 특히 넛지를 포함한 행동경제학 연구에 크게 공헌한 세일러가 2017년 노벨 경제학상을 수상하면서 넛지에 대한 관심은 한층 더 커졌다.

넛지의 사전적 의미는 ‘(팔꿈치로) 쿡 찌르다’이다. 세일러와 선스타인(Thaler & Sunstein, 2008)에서는 넛지를 “어느 옵션의 선택도 제한하지 않고 경제적 인센티브를 크게 변화시키지도 않으면서, 예측 가능한 방향으로 개인의 행동을 변화시키고자 하는 선택설계의 모든 측면”이라고 정의한다.<sup>2)</sup> 이러한 정의에서도 알 수 있듯이, 정책설계에서 넛지를 활용한다는 것은 정책시행자(정부)가 강압적이거나 강제적이지 않은 방법으로 정책대상자(개인)의 행동 변화를 유도하는 것을 의미한다.

최근 영국과 미국을 비롯한 여러 국가에서는 넛지를 비롯한 행동경제학(behavioral economics)의 이론과 통찰력(insights)을 공공정책에 접목시키려는 다양한 시도를 해왔다. 이에 반해 한국에서는 이러한 시도가 아직 미미하며, 학계에서도 일부 행동경제학 이론에 관련된 연구를 제외한다면 넛지를 실제 공공정책에 활용할 수 있도록 하는 방안에 관해서는 활발한 연구가 진행되고 있지 못하다. 이 보고서에서는 먼저 다음 절에서 넛지의 개념에 대해 알아보고, 제II장 및 제III장에서는 넛지를 활용한 공공정책의 해외사례를 파악한다.

---

1) 한국에서는 2009년 『넛지: 똑똑한 선택을 이끄는 힘』이라는 제목으로 번역되어 출간(안진환 譯, 리더스북).

2) “A nudge, as we will use the term, is any aspect of the choice architecture that alters people’s behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting the fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not.”(p. 6)

넛지에 대한 관심이 높아지면서 2017년 OECD에서는 ‘Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World’라는 보고서를 발간하여 24개국에서 넛지를 실제 정책에 활용한 사례를 정리한 바 있다. 본 보고서에서는 이 OECD 보고서의 내용을 출발점으로 하고 추가적인 자료 수집을 통해 한국 정책입안자 시각에서 주목할 만한 해외사례들을 분야별(제II장), 국가별(제III장)로 제시한다. 그리고 제IV장에서는 넛지와 정책의 접목 도구(toolkit)에 대해 살펴본다. 마지막으로 제V장에서는 결론과 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 넛지 관련 이론

### 가. 행동경제학(behavioral economics)

넛지는 행동경제학이라는 경제학 분야 안에 포함된 개념이다. 개인들의 일상적인 선택을 전통경제학의 이론에 비추어 볼 때 합리적이지 못한 경우가 종종 발견되었으며, 이를 경제학의 틀에서 이해하기 위하여 고민하는 과정에 경제학자들이 심리학의 연구 결과들을 적극적으로 받아들이면서 행동경제학이 탄생했다.

경제학은 개인 및 집단의 선택 행위와 그 결과를 중심으로 인간사회를 연구하는 사회과학의 일종이다. 다른 모든 과학과 마찬가지로 경제학도 복잡한 현실을 단순화한 모형을 만들고 이를 이용하여 인간사회의 특정 측면을 부각시켜 연구한다. 그런데 전통경제학의 모형은 인간의 특성을 지나치게 단순화시킨 나머지 비현실적이고 잘못된 인간의 모습을 가정한다는 비판이 제기되었다. 전통경제학에서 가정하는 합리적(rational)인 인간은 우선 안정적이고 정합성 있는 선호체계를 갖고 있으며, 이를 바탕으로 자신의 효용을 극대화하는 선택을 한다. 그런데 현실의 인간은 변덕스러워서 선호가 종종 뒤바뀌기도 하고, 스스로의 효용을 극대화하지 않는 것처럼 보일 때도 많았다. 따라서 경제학자들은 전통경제학의 가정들을 수정해야 할 필요성을 느끼게 되었으며, 인간의 판단이나 행동, 복지 등을 체계적으로 연구하는 심리학으로 눈길을 돌리

게 되었다. 심리학의 연구 결과를 통해 현실의 인간이 전통경제학이 가정하는 인간과 어떻게 다른지 파악하게 된 것이다.<sup>3)</sup>

행동경제학의 발전에 따라 인간의 선택 및 행동 특성에 대한 경제학의 가정은 좀 더 현실적인 방향으로 변화하고 있는데, 먼저 선호체계에 대해서는 심리적 기준선이나 비대칭성 등이 강조되고 있다. 전통적 경제학에서는 개인의 효용이 현재의 소비나 여가에만 의존한다고 가정해 왔으나, 현실에서 사람들은 오늘의 소비수준을 과거의 소비수준과 비교하여 더 나은지 못한지 따져 보는 경우가 많다. 따라서 과거의 소비수준 등 개인별 ‘심리적 기준선(reference level)’을 효용함수에 반영한다면 동일한 소비에 대해서도 효용을 더 크게 또는 더 작게 느낄 수 있는 개인의 특성을 모형에서 활용할 수 있게 된다. 또한 여러 실험을 통해 사람들은 동일한 액수의 돈을 얻는 것보다 잃는 것을 더 크게 느낀다는 것이 발견되었으며, 이러한 비대칭성이나 ‘손실회피(loss aversion)’ 성향도 최근 경제학에서는 적극적으로 받아들여지고 있다. 그리고 전통적 경제학에서는 개인의 효용이 자기 자신의 절대적 소비수준에만 의존한다고 가정했으나, 많은 경우에 상대적 소비수준, 즉 주변 사람들과 비교한 자신의 소비수준도 개인의 효용에 중요한 역할을 한다. 행동경제학에서는 이러한 심리적 특성을 반영한 모형을 활용하여 사회의 분배 상태가 개인의 효용에 미치는 영향을 연구하고 있는데, 공정성(fairness)이나 이타심(利他心; altruism) 등에 대한 연구가 대표적이다.

행동경제학자들은 개인의 선호체계뿐만 아니라 합리적 판단 능력에 대해서도 전통경제학의 가정에 비해 불완전한 부분들을 발견해 나가고 있다. 대표적인 것으로 확증 편향(confirmation bias)이 있는데, 개인이 주변에서 접하는 정보들 중 기존에 갖고 있던 신념이나 가치관에 맞는 정보에 좀 더 큰 가중치를 부여한다는 것이다. 이러한 편향성이 개인의 판단 과정에 개입되면 그 선택의 결과가 한쪽으로 기울어지면서 합리적인 판단을 방해하게 된다. 비슷한 편향성으로 소수의 법칙(law of small numbers)이 있는데, 일반적으로 사람들은 매우 작은 표본에서도 모집단이나 더 큰 표본의 확률분포가 대체로 나타

---

3) “Because psychology systematically explores human judgement, behavior, and well-being, it can teach us important facts about how humans differ from the way they are traditionally described by economists.”(Rabin 1998: 11)

날 것이라고 믿는다는 것이다. 예를 들어 동전을 20번 던져 16회(80%) 이상 앞면이 나올 확률은 동전을 5번 던져 4회(80%) 이상 앞면이 나올 확률보다 훨씬 작는데, 표본 크기가 커질수록 앞면이 50% 근처로 나올 확률이 더 커지기 때문이다. 그러나 행동경제 학자들의 실험에서 사람들은 두 경우의 확률을 비슷하게 인식하는 경우가 많았다. 이러한 편향성을 가진 사람은 불확실성하에서 전통경제학에서 요구하는 합리적인 선택을 하기 어렵다.<sup>4)</sup>

행동경제학의 발전에 대한 공로로 2002년 노벨경제학상을 수상한 다니엘 카네만(Daniel Kahneman)은 ‘넛지’의 내용 중에서 경제학보다 심리학이 훨씬 많은 비중을 차지한다는 견해를 밝힌 바 있다.<sup>5)</sup> 그러나 앞으로는 행동경제학 안에서 경제학과 심리학의 영향을 굳이 분리할 필요가 없어질 가능성이 높다. 경제학이 현실을 잘 반영하기 위해서는 경제학이 가정하는 인간의 행태 역시 현실적이 될 필요가 있으며, 이에 따라 심리학 연구 결과들이 점차 더 많이 경제학으로 흡수될 것이 예상되기 때문이다. 실제로 세일러는 2016년 전미(全美)경제학회 연설에서, 행동경제학이 앞으로 계속 발전해 나가면 결국 ‘행동경제학’이라는 용어가 사라지고 모든 경제학 분야에서 필요한 만큼 행동경제학적 요소를 반영하게 될 것이라 예측한 바 있다.<sup>6)</sup>

#### 나. 제한적 합리성(bounded rationality)

전통적인 경제학에서는 완전정보(perfect information), 인간의 합리성(rationality), 효용 극대화(utility maximization) 등의 가정을 한다. 즉 개인은 시장에 대한 완전한 정보에 기반하여 자신의 효용을 극대화하기 위한 합리적인 선택을 한다는 것이다. 이러한 가정들이 언제나 성립한다고 믿은 것은 아니지만, 개인의 행동과 가격의 움직임 등 시장과 관련된 대부분의 현상들을 이러한 틀 안에서 설명할 수 있다는 것이 전통경제학 체계의 기반이 되었다.

---

4) Rabin(1998)

5) “Indeed, there is far more psychology than economics in *Nudge*.”  
(<https://www.thedailybeast.com/daniel-kahnemans-gripe-with-behavioral-economics>, 검색일자: 2018.3.18.)

6) “If economics does develop along these lines the term “behavioral economics” will eventually disappear from our lexicon. All economics will be as behavioral as the topic requires, ...”(Thaler, 2016: 1597)

하지만 이런 가정하의 접근으로는 잘 설명되지 않는 개인의 비합리적인 행동들이 점차 많이 발견되었다. 사이먼(Simon, 1955)은 모든 정보를 이용하여 합리적인 의사결정을 내리는 것이 쉽지 않다는 것을 경제모형에 반영하기 위해 ‘제한적 합리성(bounded rationality)’의 개념을 제시했다. 전통적인 합리성(classical concepts of rationality) 가정하에서 개인이나 조직이 선택을 하기 위해서는 우선 선택을 통해 얻어지는 모든 결과에 대해 정확한 보상(pay-offs)이 얼마인지 계산할 수 있어야 하고, 그 결과가 나타날 확률을 모두 알고 있어야 하며, 이러한 결과에 따른 보상을 모두 순서대로 나열할 수 있어야 한다. 사이먼은 개인이나 조직이 이런 계산을 일일이 수행한다는 근거가 전혀 없다고 주장하며,<sup>7)</sup> 현실에서는 훨씬 단순화된 과정을 거쳐 선택이 이루어진다고 보았다. 예를 들어 모든 결과에 대한 보상을 정확히 계산하는 대신 결과들을 1과 0으로만 분류하거나(만족, 불만족) 1, 0, -1 세 가지로 분류(勝, 동률, 敗)하는 경우를 생각해볼 수 있다. 이런 과정을 거쳐 제한적 합리성을 가진 인간은 모든 면에서 최적의 선택(optimal 또는 best choice)을 하기보다는 일정한 정도의 제약조건에 만족하는 좋은(good) 선택을 하게 된다. 특히 주어진 정보가 복잡하고 많을 때에는 이를 모두 활용하기 어렵기 때문에, 주어진 정보의 부분집합에 해당하는 일정량의 정보와 경험법칙(rule of thumb)을 이용하는 경우가 많다. 호가스(Hogarth, 1980)는 인간이 **인지의 한계(cognitive limitations)** 때문에 모든 정보를 수집하여 최선의 선택을 하기 어렵다는 것을 보이며 제한적 합리성과 유사한 주장을 하였다.

보다 최근에는 인간의 비합리적인 행위에도 일정한 패턴이 있다는 것을 밝히고 이를 분석하는 연구들이 많이 등장하고 있다(Simon, 1972; Kahneman and Tversky, 1979; Thaler, 1980; Kahneman and Tversky, 1982; Kahneman et al., 1986; Tversky and Kahneman, 1991; Thaler and Benartzi, 2004; Kahneman, 2011 등). 이렇게 행위의 패턴이 분석됨으로써, 비합리적인 선택들을 보다 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 적절한 인센티브 등을 연구하는 행동경제학의 바탕이 마련되었다.

---

7) “My first empirical proposition is that there is a complete lack of evidence that, in actual human choice situations of any complexity, these computations can be, or are in fact, performed.”(Simon, 1955: 104)

## 다. 자유주의적 간섭주의(libertarian paternalism)

넛지는 제한적 합리성을 가진 개인이 보다 나은 선택을 할 수 있도록 돕는 여러 가지 방식을 포괄하는데, 이때 중요하게 등장하는 개념이 ‘자유주의적 간섭주의’이다. 이는 세일러와 선스타인(Thaler and Sunstein)의 2003년 논문에서 제안되었으며, 선스타인과 세일러(Sunstein and Thaler, 2003)에서 보다 상세한 설명이 제시되었다. 이를 정리한 2008년 저서 ‘넛지’에서는 자유주의적 간섭주의를 다음과 같이 설명하고 있다. “개인이 올바른 선택을 하도록 간섭(유도 또는 개입)한다는 측면에서 간섭주의(paternalism) 또는 개입주의라고 할 수 있다. 하지만, 개인에게 선택의 옵션을 제공하고, 특정 선택을 강요하지 않는다. 또한 많은 경우에 선택의 변경에 있어서도 제약이 없다는 점에서 자유주의적이라고 볼 수 있다.”<sup>8)</sup>

‘자유주의적 간섭주의’라는 말 자체가 모순어법(oxymoron)에 해당한다는 시각도 있을 수 있는데,<sup>9)</sup> 여기에 대해 세일러와 선스타인이 제시하는 반론은 다음과 같다. 우선 어떤 조직이나 개인이 다른 사람의 선택에 조금이라도 영향을 줄 수 있는 결정을 내리게 되면 그것은 간섭주의적일 수밖에 없다는 것이다. 즉 간섭주의가 아닌 다른 결정방식은 존재하지 않는다는 것인데, 세일러와 선스타인은 이것을 회사 구내식당에서 음식을 배열하는 방식을 예로 들어 설명하고 있다. 먹으면 살찔 만한 디저트를 갖다놓는데, 이것을 앞쪽에 잘 보이게 배치하든, 뒤쪽에 숨겨놓든, 완전히 무작위적으로 배치하든 간에, 식당을 이용하는 사람들에게 영향을 줄 수밖에 없다. 뒤쪽에 숨겨놓는 것을 ‘간섭주의적’이라고 해석한다고 하더라도, 다른 두 가지 중 하나를 선택하는 것 역시 이용객들에게 영향을 주게 되므로 간섭주의적이지 않다고 할 근거가 없고, 더 바람직하다고 볼 이유도 없다는 것이다. 그리고 세일러와 선스타인은 간섭주의가 꼭 강요적일 필요는 없다고 강조한다. 위 구내식당의 예에서, 디저트

8) “The paternalistic aspect lies in the claim that it is legitimate for choice architects to influence people’s behavior in order to make their lives longer, healthier, and better. ... Libertarian paternalism is a relatively weak, soft, and nonintrusive type of paternalism because choices are not blocked, fenced off, or significantly burdened.”(Thaler and Sunstein, 2008: 5)

9) 선스타인과 세일러의 2003년 논문 제목이 “자유주의적 간섭주의는 모순어법이 아니다(Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron)”이다.

의 위치가 사람들의 선택에 영향을 주기는 하겠지만, 어떤 방식으로 배열하든 간에 식당 이용자들에게 모든 선택 가능성을 열어주고 있는 것이고 특정 선택을 강요하지는 않는다. 이렇게 강요(coercion)가 개입되지 않는 종류의 간섭주의는 자유주의자 입장에서도 충분히 받아들일 수 있으며, 따라서 자유주의와 간섭주의가 상호 모순적이지 않다는 것이 세일러와 선스타인 논지의 핵심이다.<sup>10)</sup>

자유주의적 간섭주의는 개인의 후생 증대를 목표로 한다. 앞 절에서 언급한 바와 같이 인간의 합리성은 완전하지 않기 때문에 개인의 선택이 최적 아닐 경우가 많은데, 여기에 ‘간섭하여’ 보다 바람직한 선택을 하도록 유도하면 개인의 후생이 커질 수 있다. 하지만 이 과정에서 개인이 선택할 수 있는 옵션 집합을 줄여버리면 안 되고, 정책입안자가 바람직하다고 판단한 선택 옵션에서 벗어나려는 행위를 금해서도 안 된다는 것, 즉 자유를 침해해서는 안 된다는 것이 매우 중요하다.

요약하자면, 이러한 자유주의적 간섭주의에 따라 개인의 바람직한 선택을 유도하려는 정책들을 일반적으로 ‘넛지’라 부를 수 있는데, 이는 개인의 합리성이 완전하지 않고 제한적이라는 사실에 의해 정당화될 수 있다. 그리고 이러한 연구가 활발하게 이루어지는 분야는 경제학에 심리학을 접목한 행동경제학이다.

‘넛지’를 구체화하여 현실에 적용할 때는 정책입안자가 바람직하다고 판단한 옵션에서 벗어나려는 개인에게 아주 작은 비용을 부담하도록 하는 경우가 많다. 예를 들어 근로자들의 연금가입률을 제고하기 위해 ‘가입’을 디폴트로 설정하고, 가입을 희망하지 않는 개인은 연금계약 해지 신청서를 작성하도록 하는 것이 대표적이다. 대니얼 카네만(Daniel Kahneman)은 더 데일리 비스트(The Daily Beast)와의 인터뷰에서 넛지를 비롯한 행동경제학을 공공정책에 접목하는 것이 “아주 작은 투자로 어느 정도의 효과를 달성하는 것”이라고 말한 바 있다.<sup>11)</sup>

10) “If no coercion is involved, we think that some types of paternalism should be acceptable to even the most ardent libertarian. We call such actions libertarian paternalism.”(Thaler and Sunstein, 2003: 175)

11) “... an enthusiastic endorsement of the policy applications that have come under the label of behavioral economics. I am very optimistic about the future of that work, which is characterized by achieving

### 3. 넛지를 이용한 공공정책

#### 가. 넛지를 이용한 공공정책의 필요성

정책입안자들의 입장에서 볼 때 행동경제학(behavioral economics)은 정책을 디자인하고 시행하는 데 유용한 도구로 쓰일 수 있다. 어떤 관점에서는 모든 정책에 행동경제학적 방법론이 이용되어야 한다고 볼 수도 있다. 경제학은 기본적으로 다양한 유인(incentive)에 따라 사람들이 어떻게 반응하고 행동하는지, 그리고 그 결과 나타나는 비용과 편익이 무엇인지를 연구하는 학문이므로, 공공정책의 입안과 시행 및 평가 과정에는 언제나 경제학적 요소가 있기 마련이다. 그런데 여기에 인간의 심리적 특성을 더 깊이 연구한 결과까지 포함시킨 것이 행동경제학이므로, 이는 모든 공공정책에 있어 필수적으로 고려해야 할 측면이 된다고 볼 수 있다.

행동경제학 중에서도 넛지를 이용한 정책은 강제적이지 않고 정책대상자의 선택 자유를 크게 제한하지 않는다는 점에서 이해관계자의 반발이 상대적으로 적을 것이 예상된다. 사회가 다원화하면서 점차 다양해지는 시민들의 정치적 성향, 복잡하게 얽힌 이해관계 등을 고려할 때 넛지는 정책설계자 입장에서 분명 매력적인 정책대안이 될 수 있다. 자유주의적 성향을 가진 시민들의 반대의견을 최소화하면서 동시에 개입주의적인 정책목표를 어느 정도 달성할 수 있기 때문이다. 물론, 정책의 입안과 시행 과정에서 실제로 시민들의 자유를 제한하지 않아야 하고, 그러면서도 실질적인 정책효과를 얻어낸다는 것이 쉬운 일은 아니라는 데 유의할 필요가 있다.

또한 일반적인 인센티브, 즉 조세감면이나 보조금 등을 포함하는 기존 정책과 비교할 때, 유사한 수준의 정책효과를 보다 적은 비용을 들여 달성할 수 있다는 점에서 넛지를 이용한 공공정책은 더 효율적이라고 볼 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기와 그 후 이어진 유럽 재정위기 등을 배경으로 국가 재정 건전성의 지속가능성이 주목받고 있으며, 한국에서도 최근 GDP 대비 국가채

---

medium-sized gains by nano-sized investments.”

(<https://www.thedailybeast.com/daniel-kahnemans-gripe-with-behavioral-economics>, 검색일자: 2018.3.18.)

무의 증가속도가 상당히 빠르다는 의견이 지속적으로 대두되고 있는 상황이다. 따라서 넛지는 공공정책의 효율화라는 관점에서도 그 필요성이 더욱 커지고 있다.

#### 나. 대중적으로 알려진 넛지를 이용한 공공정책의 대표적 사례

넛지를 이용한 공공정책은 기본적으로 귀납적 접근(inductive approach)을 바탕으로 한다. 인간행동에 대한 관찰과 실험을 통해 정립된 증거들을 수집하고 이에 기반하여 통찰력을 발휘함으로써(evidence-based insights) 정책을 설계한다. 이때 증거 수집을 위해 주로 쓰는 방법은 실험심리학(experimental psychology)에서 발전시킨 실험들이며, 특히 무작위 대조군 시험(randomized controlled trials; RCT)의 방법론이 많이 이용된다.

이렇게 인간의 심리와 행동을 이해하면 정책대상자들로 하여금 정책설계자가 의도한 대로 선택하도록 유도할 수 있으며, 이것이 바로 넛지를 이용한 정책설계가 된다. 예를 들어 인간이 현재 상태를 바꾸기보다는 그대로 유지하고자 하는 심리적 특성을 이용하여, 정책설계자가 원하는 옵션을 디폴트로 설정하는 메커니즘을 생각해볼 수 있다. 다음 장 이후에서 자세히 설명하겠지만, 대중적으로 인지도가 높은 넛지 정책의 예로는 다음과 같은 것들이 있다.

- (1) 미국 근로자의 퇴직연금 제도(401(k) plan)는 디폴트 옵션의 변경<sup>12)</sup>으로 퇴직연금 가입률을 큰 폭(49%에서 86%)으로 증가시켰다(Madrian and Shea, 2001).
- (2) 암스테르담의 스키펴(Schiphol) 공항에서는 남자화장실 소변기에 파리 그림을 그려 소변기 밖으로 튀는 소변의 양을 80% 줄일 수 있었다(Thaler & Sunstein, 2008).
- (3) 2009년 폭스바겐 그룹이 스톡홀름의 오덴플랜(Odenplan) 지하철역에서 계단을 피아노 건반 모양으로 꾸미고 사람들이 밟을 때 피아노 소리가

---

12) 기존의 옵트 인(opt-in) 방식을 옵트 아웃(opt-out) 방식으로 전환함. 옵트 인 방식하에서는 근로자가 서류를 작성하여 동의해야만 퇴직연금에 가입할 수 있으나, 바뀐 옵트 아웃 방식에서는 근로자가 퇴직연금에 자동으로 가입되고 원할 경우 탈퇴가 가능.

나도록 한 결과, 평소에 비해 66% 더 많은 사람들이 에스컬레이터 대신 계단을 이용하였다.<sup>13)</sup>

- (4) 브라질 국민의 약 92%가 택시 승차 시 뒷좌석 안전벨트를 착용하지 않는 현실을 개선하기 위해 2015년 피아트(Fiat) 자동차에서 안전벨트를 착용하면 무료 와이파이(Wi-Fi)가 제공되는 택시로 실험을 한 결과, 4,500명의 승객 전원이 뒷좌석에서 안전벨트를 착용하였다.<sup>14)</sup>

## 4. 넛지에 대한 반론 및 유의점

사람들의 합리성이 제한적이거나 사람들의 행동에서 편향성이 나타나기 때문에 이를 경제이론에 반영하는 과정에서 행동경제학이 발달했고, 그 연구 결과들을 정책적으로 활용하는 구체적인 방안들이 넛지이다. 이러한 배경을 고려할 때 넛지는 크게 두 가지로 나누어볼 수 있는데,<sup>15)</sup> 우선 사람들의 합리적인 선택을 돕기 위해 필요한 정보를 제공하는 데 중점을 두는 대신 행동의 편향성과는 별 관계가 없는 넛지들을 생각해볼 수 있다. 지방이나 당분이 많은 식음료의 포장에 영양성분을 표시하는 것, 화장실 소변기에 파리 그림을 그리는 것 등은 사람들에게 정보를 제공하고 주의를 환기시키는 역할을 한다. 다른 한 종류의 넛지는 인간 행동의 편향성과 관계가 깊은데, ① 편향성을 이용하여 특정 정책목표를 달성하려고 하는 경우도 있고, ② 편향성 자체를 교정하여 정책설계자 입장에서 볼 때 올바르다고 판단되는 선택을 대상자가 할 수 있도록 돕는 경우도 있다. 디폴트 옵션을 잘 바꾸지 않으려는 관성을 이용하여 퇴직연금 가입률을 높이는 넛지는 이 두 가지가 섞여 있다고 볼 수 있는데, ‘관성’이라는 편향성을 이용하여 ‘연금 가입률 제고’라는 목표를 달성하려고 한 것은 첫 번째 성격에 해당하고, 미래보다 현재를 지나치게 중시하는 편향성, 즉 저축을 너무 적게 하는 편향성을 교정하려고 한다는 점에서는 두 번째 성격을 띤다.

13) The fun theory, <http://www.thefuntheory.com/piano-staircase>, 검색일자: 2018.3.17.

14) <http://leobumett.com/articles/work/flat-safety-wifi/>, 검색일자: 2018.3.18.

15) Vasujith Ram(2016.3.15.), “The Ethics of Nudging,”

<https://www.livemint.com/Opinion/pavA8IDcudV8mMcUnPdytM/The-ethics-of-nudging.html>, 검색일자: 2018.6.18.

첫 번째 종류의 넛지, 즉 사람들의 합리적인 선택을 돕기 위해 정보를 제공하는 방식의 넛지를 실제 정책에 활용하는 데 대해서는 일반적으로 강한 반론이 대두되지 않는다. 하지만 이렇게 정보를 제공하는 넛지 정책에도 숨겨진 비용(hidden costs)이 있을 수 있으므로 유의해야 한다는 주장이 있다. Damgaard와 Gravert(2018)는 기부금 안내문이 유발하는 ‘짜증 비용(annoyance cost)’<sup>16)</sup>에 주목하고, 기부금 안내문을 계속 보낼 경우 기부금 납부가 증가하기는 하지만 동시에 수신자 명단에서 아예 탈퇴해버리는 사람 숫자도 늘어난다는 것을 실험을 통해 밝혔다. 정보를 제공하는 넛지 정책이 무해해 보인더라도 어떤 사람들은 그러한 넛지 때문에 심리적, 시간적 부담감을 느낀 나머지 정책설계자가 원하는 행동을 아예 기피해버릴 수도 있다는 것이다. 이러한 숨겨진 비용을 무시하고 넛지 정책을 평가할 경우 정책의 긍정적 효과를 과대평가하는 왜곡이 발생할 수 있다.

두 번째 종류의 넛지, 즉 인간 행동의 편향성을 이용하거나 교정하는 종류의 넛지를 활용하는 데 대해서는 상당히 많은 반론이 존재한다. 먼저 현실 문제를 해결하는 데 넛지로는 부족하다는 주장이 있다. 넛지 자체가 효과가 있기는 하지만, 그 효과가 크지 않기 때문에 그것만으로는 근본적인 문제가 해결되지 않는다는 것이다. 카네기멜론대학의 조지 레벤슈타인(George Loewenstein) 교수 등은 가난한 사람들이 저축을 하지 못하는 것은 기본적으로 돈이 없기 때문이며, 저축을 장려하는 넛지 정책을 아무리 쓰더라도 가난한 사람들이 노후대비를 위해 충분한 저축을 하게 될 수는 없다고 주장하였다.<sup>17)</sup> 그리고 이와 더불어 정부의 태도를 문제삼는 시각도 있다. 즉 정부가 재정지출을 적극적으로 하는 등 제대로 된 정책을 시행할 생각을 하지 않고 돈이 들지 않는 넛지에만 집중하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 또한 정부가 처음에는 자유주의적 간섭주의에 충실한 넛지를 도입하더라도, 이러한 과정이 반복되다 보면 개인의 자유를 침해하는 가부장적인 정부, 소위 ‘nanny state’가 될 수 있다는 비판도 있다. 넛지의

16) 넛지에 따르는 짜증비용으로는 올바른 일을 충분히 하고 있지 못하다는 죄책감, 사회적 압력에 따른 심리적 부담감, 그리고 넛지 때문에 들어야 하는 시간이나 주의력 등을 생각해볼 수 있다. “Annoyance costs can be psychological costs such as guilt or perceived pressure or practical costs such as time and attention.”(Damgaard & Gravert, 2018: 16)

17) Loibl, Jones, Haisley and Loewenstein(2016)

도입이 지금은 무해해 보이지만 결국에는 국가를 개인의 삶에 사사건건 간섭하고 과보호하려고 드는 ‘빅 브라더’로 만드는 ‘미끄러운 비탈길(slippery slope)’이 될 가능성이 크다는 것이다.

넛지를 활용하는 데 대한 철학적이고 근본적인 반론도 다수 존재한다. 우선 정책설계자의 제한된 합리성을 지적하는 의견이 있다. 사람들의 합리성이 제한적이고 행동에 편향성이 존재한다면, 넛지 정책을 설계하는 사람 역시 제한된 합리성과 편향성에서 자유로울 수 없는데, 그렇다면 결국 넛지 정책이 사람들의 선택을 돕고 복지를 개선한다는 것을 보장할 수 없는 셈이다. 불완전한 사람이 설계한 정책으로 불완전한 사람의 행동을 교정한다는 것을 납득시키는 것은 쉽지 않다. Vasujith Ram은 이러한 비판적 시각을 “Who will nudge the nudgers?”라고 요약한 바 있다.<sup>18)</sup> Berg와 Davidson(2017)은 사회주의 계획경제가 정보 및 인센티브 부족으로 경제 전반에 걸쳐 자원을 효율적으로 배분하는 것이 불가능하고, 경제학자들이 정보 부족으로 외부성을 교정하는 최적의 방안을 찾지 못하는 것과 마찬가지로, 자유주의적 개입주의자들도 개인들의 선호와 선택지들 간의 상대가격 및 비용 정보를 완전하게 알 수 없다고 주장하였다. 이런 정보의 제약에 따라 행동경제학이나 넛지 역시 기존 경제학과 똑같은 방법론적 한계를 갖는다는 것이다.

인간 행동의 편향성을 교정 대상으로 보는 시각 자체에 대한 비판도 있다. 예를 들어 철학자 Guilhem Lecouteux(2015)는 어떤 사람이 서로 다른 시점 t1과 t2에 존재할 때 이 두 사람을 서로 다른 사람으로 간주해야 한다고 주장한다. 따라서 이 사람이 t1과 t2에 서로 다른 선호체계를 가지고 다른 판단을 하더라도, 이것은 전혀 모순이 아니라는 이야기다. 행동경제학자들은 사람들이 미래의 건강상태를 너무 경시하기 때문에(즉, 선호에서 가중치를 너무 작게 부여하기 때문에) 현재 담배를 피우게 된다고 주장하며, 이러한 편향성을 교정하여 흡연율을 낮춰야 한다고 생각한다. 하지만 현재 담배를 피우는 ‘나’와 미래에 건강이 악화된 ‘나’를 서로 다른 사람이라고 간주할 경우 선호체계의 편향성이나 모순, 근시안적 사고의 문제점 등은 사라진다. 이러한 시각에서는 현재의 흡연율을 낮추려는 노력 자체가 국가의 지나친 간섭이 될 수 있다.

18) Vasujith Ram(2016.3.15.), “The Ethics of Nudging,” liveMINT.

이외에 넋지 자체의 문제는 아니지만 넋지 정책의 시행과 관련된 문제들도 존재한다. 먼저 정책의 투명성 문제가 있을 수 있는데, 정책대상자들이 스스로 넋지의 영향을 받고 있다는 것을 모르거나 약간의 잘못된 정보를 제공받을 경우, 결과적으로 정책대상자의 행동을 개선하거나 효용을 높이다라도 이를 정당화하기 어려울 수 있다. 간단한 예로, 줄서서 기다리는 고객들에게 예상 대기시간을 실제보다 길게 알려줄 경우, 나중에 자기 차례가 되었을 때 예상 대기시간보다 덜 기다렸다는 사실 때문에 고객의 기분이 더 좋아질 수 있다. 그러나 공공부문에서 이렇게 투명하지 않은 정책을 시행하는 것은 공정성을 해칠 수 있으며, 악용될 소지도 다분하다. 따라서 이렇게 불투명한 넋지를 시행하는 것보다는 공개적인 토론을 통해 정책방향을 결정하는 것이 좋다고 보는 학자들도 많다.<sup>19)</sup> 극단적인 예일 수 있지만, 불투명한 넋지를 권위주의적, 독재적 정부에서 악용할 경우가 발생할 수 있다는 데도 유의해야 한다. 예를 들어 사회주의 국가에서 투표를 실시하면서 현 집권당을 언제나 디폴트로 표시하고 반대의견만 따로 표시하게 만드는 경우를 상상해보는 것은 어렵지 않다.

넋지와 관련해 개인정보 보호 문제도 불거질 수 있다. 디폴트 옵션을 활용하는 넋지 정책을 시행할 때 이 디폴트를 개인별로 다르게 설정하는 것을 생각해볼 수 있는데, 여기에 필요한 개인정보를 어느 정도까지 수집하고 어떻게 관리하는가에 따라 개인정보의 오용이나 사생활 침해 문제가 발생할 수 있다.

넋지 정책을 개발하는 단계에서 자주 이용되는 무작위 대조군 실험(RCT)에 대한 반론도 존재한다. 이것은 넋지에 국한된 문제라기보다는 행동경제학이나 실험경제학의 전반적인 방법론 자체에 대한 반론이다. 우선 실험대상자들의 반응이 현실을 제대로 반영하지 못한다는 비판이 있다. 일반적으로 실험실에서는 대상자들이 어떤 행동을 선택할 경우 그 결과 작은 금전적 이득이나 손실을 얻는다. 그런데 이러한 실험의 결과를 분석하여 설계한 정책을 현실에 적용할 때 과연 정책대상자들이 실험실에서와 같은 반응을 보일 것인지 여부가 문제가 된다. 현실에서 사람들이 얻는 이득이나 손실은 실험실 안에서 발생하는 손익보다는 훨씬 큰 경우가 많고, 그 영향도 장기적일 수 있다는 데

---

19) Hansen and Jespersen(2013).

유의할 필요가 있다.

실험 대상자들의 대표성도 자주 비판의 대상이 되곤 한다. 서구 경제학계에서 발표된 대부분의 실험들이 WEIRD, 즉 서구(Western) 국가에 살면서 교육 수준이 높고(Educated) 산업화(Industrialized)되고 부유한(Rich) 경제 환경에 있으며 민주적인(Democratic) 정치체제하에 있는 사람들을 대상으로 한 것이기 때문에, 그 결과를 다른 환경의 국가나 사회에서 일반적으로 적용하는 것은 무리라는 지적이다.<sup>20)</sup> 게다가 이러한 실험들 중 다수가 심리학이나 경제학을 전공하는 대학생들을 대상으로 한다는 것을 고려하면 실험대상자의 대표성이 더 낮아질 수 있다. 이러한 지적은 서구 행동경제학의 결론을 한국 사회에 적용하려 할 때 특히 유의할 필요가 있다.

실험 자체의 윤리적 문제를 지적하는 목소리도 있다. 행동경제학의 실험에서는 언제나 실험군(treatment group)과 대조군(control group)을 설정하고 이들에게 서로 다른 선택지나 부존자원(endowment)을 제공한다. 이러한 행위 자체가 미약하게나마 실험군과 대조군 사이에 차별 및 불평등을 유발할 수 있다는 것이 비판의 중점이다. 연금가입의 예를 다시 들어보면, 실험군에 속하여 디폴트 옵션이 ‘가입’이었기 때문에 저축률이 높아진 사람들은 대조군에 속했던 사람들보다 은퇴 후 자산이 평균적으로 많아지게 된다. 이러한 차별 및 불평등을 사회적으로 받아들일 수 있는지 넛지 정책의 기획 및 설계 단계에서 면밀하게 검토할 필요가 있다. 저개발국에서 말라리아 발병률을 낮추는데 현금지급보다 모기장 현물지급이 더 효과적이라는 것을 밝힌 실험의 경우에도, 실험군에 속해서 모기장을 현물로 지급받은 사람들이 결과적으로 더 큰 혜택을 본 셈이다. 이러한 차이를 학자들이 의도적으로 만드는 것이 윤리적으로 타당한가 하는 부분에 대해서는 여전히 논란의 여지가 많이 있다.

---

20) Henrich, Heine and Norenzayan(2010).

---

## II. 넛지를 이용한 정책

---

### 1. 현황

OECD(2017)는 합리적 선택 이론(theories of rational choice)에서 제시하는 것과 다른 인간의 행동을 이해하고 현실의 증거에 근거한 공공정책의 수립 및 집행을 위해 실제의 인간 행동(actual human behaviour)에 대한 이해가 중요함을 강조하고 있다. 동시에 OECD(2017)는 넛지가 적용된 정책사례를 10개 영역(area)으로 구분하고 있는데, 그 10개 분야는 다음과 같다: ① 소비자 보호(consumer protection), ② 교육(education), ③ 에너지(energy), ④ 환경(environment), ⑤ 금융상품(financial products), ⑥ 건강 및 안전(health and safety), ⑦ 노동시장(labour market), ⑧ 공공서비스 전달(public service delivery), ⑨ 조세(tax), ⑩ 통신(telecommunications).

‘OECD 2016 Behavioural Insights Case Study Survey’는 23개국과 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), 세계은행(World Bank)을 대상으로 실시된 설문조사이다. 그 결과에 따르면, 정책영역별 사례연구에서 금융상품, 건강 및 안전과 소비자 보호 등이 높은 비중을 보이고 있음을 알 수 있다.

비단 OECD의 보고서뿐 아니라 다른 연구들을 통해서도 여러 국가에서 넛지를 정책에 접목시키는 예들이 시간에 따라 증가하는 것으로 보인다. 각 국가에서 수행하였거나 수행하고 있는 넛지 정책을 모두 소개하는 것은 불가능에 가깝기 때문에 본 연구의 목적에 부합하는 성공적인 넛지 정책들을 분야별로 제시하고자 한다.<sup>21)</sup>

---

21) 아래에 제시되는 넛지 정책의 예시들은 OECD(2017)를 주로 참고하였다.

## 2. 소비자 보호

### 가. 신용사기 방지(Australia의 Consumer and Competition Commission: ACCC)

2014년 오스트레일리아 정부는 신용사기가 사회적으로 큰 문제임을 인지하고 넛지를 이용하여 신용사기의 피해자를 줄이기 위한 정책을 수립하고자 하였다.

ACCC는 2014년 8월부터 5,520개의 경고문자(warning letters)를 보냈다. 또한 문자에 포함된 문구에 따라 다른 결과를 예상하고 네 가지 버전으로 문자를 차별화하였다. (1) 직접적인 표현을 통해 피해를 회피(direct language appealing to loss aversion), (2) 직접적인 표현을 통해 이득 추구(direct language to desire for gain), (3) 간접적인 표현을 통해 피해를 회피(indirect language appealing to loss aversion), (4) 간접적인 표현을 통해 이득 추구(indirect language to desire for gain).

그 결과, ACCC의 문자 경고로 75%의 잠재적 신용사기 피해자가 감소하였다. 또한, 직접적인 표현으로 문자를 보낸 경우가 간접적인 표현의 문자보다 효과가 다소 높게 나타났다. 하지만, 적은 표본 수 등으로 직간접적인 표현에 대한 결론은 내리기 어려운 것으로 판단된다.

### 나. 물품의 크기 변화에 대한 소비자 보호(Israel, Consumer Protection and Fair Trade Authority: CPFTA)

2000년 이후, 기업들은 물품의 크기를 줄이는 경향이 많이 나타나고 있다. 문제는 소비자들이 이에 대해 합리적으로 판단하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 문제를 인식한 이스라엘의 CPFTA는 물품 포장에 관한 가이드라인을 기업에 제시하기 위해 정보를 구한다. 즉, 기업과 소비자들 사이의 정보의 차이(information gap)가 존재할 때, 어떠한 정책(가이드라인)이 소비자들을 더 보호할 수 있을지에 대한 고민에서 시작된 정보 수집이라 볼 수 있다.

이를 위해, CPFTA는 네 개의 실증논문을 검토하였다. 그 실증논문들은 물

품의 가격과 양에 대한 소비자들의 인지 및 행동에 관한 연구 결과를 가지고 있다. 위의 논문들을 검토한 결과, CPFTA는 다음과 같은 결론을 내리게 된다. 소비자들은 물건의 가격에 비해 양의 변화에 덜 민감하게 반응한다. 또한 양의 변화는 소비자들이 실제 자신들이 손해를 보게 되는 정도를 정확히 계산하기 어렵게 한다. 즉, 물품의 가격이 변화하였을 때보다 물품의 양이 변했을 때 소비자들은 정확한 경제적 효용 감소를 측정하기 어렵다는 뜻이다. 더욱이 물품의 양이 얼마나 줄어들었는지 정확히 판단한 소비자들조차도 가격의 변화에 더 민감한 반응을 보였다.

이러한 실증논문 검토 결과를 바탕으로 CPFTA는 물품의 양 감소에 관한 정책(가이드라인)을 수립하고 시행하였다.

### 3. 조세

#### 가. 세금 독촉고지서(영국의 BIT)<sup>22)</sup>

BIT는 HMRC Debt Management and Banking Team의 협조를 통해 과세소득(taxable income)을 신고하였으나 아직 납세하지 않은 20만명의 신고납세의 무자(self-assessment tax debtors)에 대한 무작위실험(randomised controlled trial)를 2012년에 시행하였다(Hallsworth, 2014; OECD, 2016; Hallsworth et al., 2017). 독촉장(reminder)에 사회적 규범(social norms) 등을 반영하는 방식으로 사회적 규범의 제시가 납세자들의 납세 관련 행태를 측정하였다.

1차 실험에 활용된 5개의 사회적 규범 처치들은 다음과 같다.

- ① 기본규범(Basic norm): “10명 중 9명은 기한 안에 세금을 납부한다. [Nine out of ten people pay their tax on time.]”
- ② 국가규범(Country norm): “영국사람 10명 중 9명은 기한 안에 세금을 납부한다. [Nine out of ten people in the United Kingdom pay their tax on time.]”

22) 영국의 BIT에서 수행한 세금 독촉고지서 변경의 예는 권남호(2018)의 내용을 근거로 작성하였다.

- ③ 소수규범(Minority norm): “영국사람 10명 중 9명은 기한 안에 세금을 납부한다. 당신은 아주 소수의 미납자 명단에 들어 있다. [Nine out of ten people in the United Kingdom pay their tax on time. You are currently in the very small minority of people who have not paid us yet.]”
- ④ 양(+의 공공서비스(Gain-framed public services): “세금을 납부한다는 것은 우리 모두가 건강보험, 도로, 학교 등 중요한 공공서비스로부터 혜택을 받는다는 것을 의미한다. [Paying tax means we all gain from vital public services like the NHS, roads, and schools.]”
- ⑤ 음(-의 공공서비스(Loss-framed public services): “세금을 납부하지 않는다는 것은 우리 모두가 건강보험, 도로, 학교 등 중요한 공공서비스로부터 혜택을 받지 못한다는 것을 의미한다. [Not paying tax means we all lose out on vital public services like the NHS, roads, and schools.]”

다음에서는 통제집단과 처치집단(① 기본규범(Basic norm))의 실제 독촉 고지서 양식을 비교해서 보여준다.

[그림 II-1] 통제집단 고지서 양식

Dear Sir/Madam	<b>www.hmrc.gov.uk</b> <b>Date of issue</b> 4 August 2011 <b>Reference</b> REFERENCE NUMBER
<b>Please pay £999999999999.99</b>	
Our records show that your Self Assessment tax payment is overdue.	
It is easy to pay. Please call the phone number above to pay by debit card, credit card, or Direct Debit.	
You can also pay using internet and telephone banking. For more information on when and how to pay, go to <b>www.hmrc.gov.uk/payinghmrc</b>	
If you don't believe that this payment is overdue, please contact us on the number above.	
If you have already paid, thank you. If not, please act now.	
Yours faithfully	
Officer of Revenue and Customs	
IDMS99P	HMRC 10/10

출처: Hallsworth et al.(2017: 27)

[그림 11-2] 처치집단 고지서 양식

Dear Sir/Madam	<b>www.hmrc.gov.uk</b> <b>Date of issue</b> 4 August 2011 <b>Reference</b> REFERENCE NUMBER
<b>Please pay £9999999999.99</b>	
Our records show that your Self Assessment tax payment is overdue.	
Nine out of ten people pay their tax on time.	
It is easy to pay. Please call the phone number above to pay by debit card, credit card, or Direct Debit.	
You can also pay using internet and telephone banking. For more information on when and how to pay, go to <b>www.hmrc.gov.uk/payinghmrc</b>	
If you don't believe that this payment is overdue, please contact us on the number above.	
If you have already paid, thank you. If not, please act now.	
Yours faithfully	
Officer of Revenue and Customs	
IDMS99P	HMRC 10/10

출처: Hallsworth et al.(2017: 28)

Hallsworth et al.(2017)은 위의 사회적 실험의 자료를 가지고 사회적 규범의 효과를 분산분석(analysis of variance)과 로짓 회귀분석(logit regression)을 통해 추정하였다. 그 분석결과를 정리하면, ① 기본규범(Basic norm), ② 국가규범(Country norm), ③ 소수규범(Minority norm) 모두 납세에 긍정적인 효과를 보였으며 ①에서 ③으로 갈수록 긍정적인 효과의 크기가 증가함을 보여주었다(Minority norm을 통해 체납자가 세금을 납부하는 비율을 5.1% 증가시켰다). ④ 양(+의 공공서비스(Gain-framed public services)와 ⑤ 음(-의 공공서비스(Loss-framed public services) 역시 세금 납부에 긍정적인 효과를 발생시키는 것으로 나타났다.

#### 나. Minnesota주 납세고지서 및 신고서 변경<sup>23)</sup>

1995년 Minnesota주 국세청(Department of Revenue)은 세금납부 순응도 실험(Minnesota Income Tax Compliance Experiment)을 시행하였다. 이 정책실험의 목적은 주 개인소득세(individual income tax) 신고 및 납부에 대한 자발적 준수(voluntary compliance)를 증진하기 위한 대안전략들을 검증하고 그 효과성을 측정하기 위한 것이었다(Coleman, 1996).

이 실험은 약 185.3만명의 Minnesota주 납세자를 대상으로 하였으며, 약 4.7만명에 대한 실험처리가 이루어졌다. 처치집단(treatment group)과 통제집단(control group)은 무작위 추출(random sampling)을 통해 구성되었다. 각 집단에서 서로 다른 세금고지서를 송부하고 그 결과를 측정하고 해석하는 것이다.

고지서 작성과 관련된 4개의 전략들은 다음과 같다: ① 사전고지서를 통한 검사 및 감사(Examination or Audit with Prior Notice) ② 고객 서비스 강화(Enhanced Customer Services) ③ 정보 제공(Information Messages) ④ M-1 납세신고서 양식의 재설계(Redesign of the M-1 form).

다음에서는 각각의 전략들의 핵심 내용과 실제 고지서 양식을 살펴보도록 하겠다. 먼저, ① 감사 전략(Audit Strategy)에 따른 고지서에는 “감사를 진행할 수 있으며, 경우에 따라 필요하다면 이전 연도의 세금까지도 살펴볼 것 [After

23) 미국의 Minnesota에서 수행한 납세고지서 변경의 예는 권남호(2018)의 내용을 근거로 작성하였다.

a close review of your returns, we may write you for additional information about them or arrange a face-to-face audit. If the examination of your 1994 returns finds any irregularities, we may also review tax returns you filed in prior years, as provided by law”이라는 문구를 삽입하였다.

[그림 11-3] 감사 전략 고지서 양식

**MINNESOTA** Department of Revenue

---

**Audit Letter**

January, 1995

Dear Taxpayer:

This year we are doing a study that will increase the number of taxpayers whose 1994 individual income tax returns are closely examined by the Minnesota Department of Revenue. You have been selected at random from a list of all Minnesota taxpayers to be in this study.

The examination of your 1994 tax returns will include both your state and federal returns. After a close review of your returns, we may write you for additional information about them or arrange a face-to-face audit. If the examination of your 1994 returns finds any irregularities, we may also review tax returns you filed in prior years, as provided by law.

When you prepare your 1994 return, or give information to your tax preparer, please be very careful to report all your income and take only the deductions to which you are entitled. Remember to attach a copy of your federal return to your state return.

The Minnesota Department of Revenue tries to help taxpayers comply with the law. If you have questions about your Minnesota income tax return, please call us at these numbers:

Order Forms and Schedules	296-4444 from the Twin Cities metro area, or 1-800-657-FORM (toll-free) from elsewhere.
Information and Assistance	296-3781 from the Twin Cities metro area, or 1-800-652-9094 (toll-free) from elsewhere.

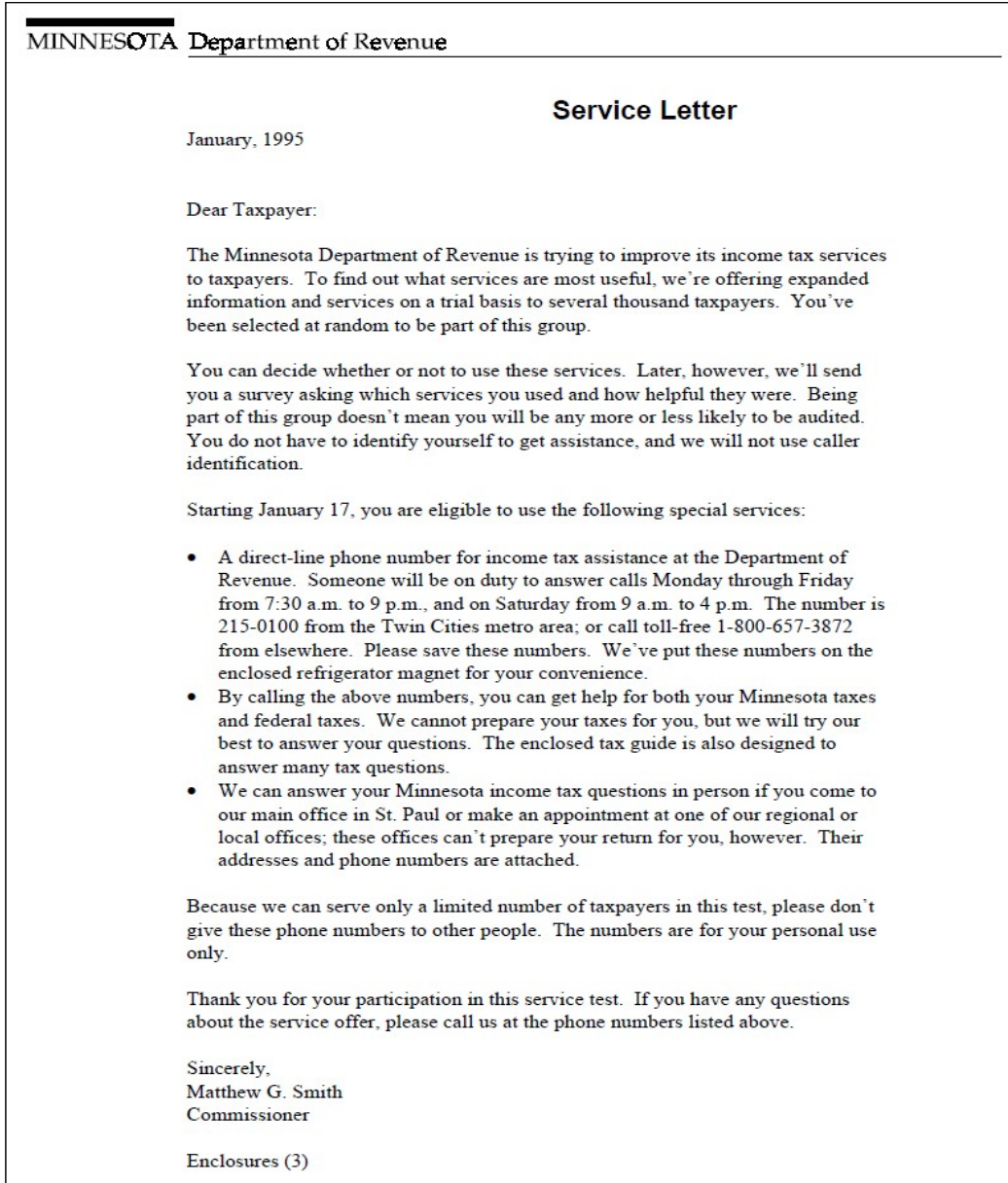
Sincerely,

Matthew G. Smith  
Commissioner

출처: Coleman(1996: 48)

다음으로, ② 서비스 전략(Service Strategy)에 따른 고지서를 받는 세납부 대상자는 “여러 종류의 세금 관련 서비스를 사용할 수 있다. [To find out what services are most useful, we’re offering expanded information and services on a trial basis to several thousand taxpayers.]”는 문구가 제시되었다. 예를 들어, 전화를 통한 서비스를 받을 수도 있고, 직접 창구에 방문하여 세금 납부 관련 상담을 받을 수도 있다.

[그림 11-4] 서비스 전략 고지서 양식



출처: Coleman(1996: 49)

세 번째로, ③ 정보 제공 전략(Information Message Strategy)의 Letter 1은 '가치 있는 서비스(Support Valuable Services)'를 그 내용으로 하고 있다. 즉, 이 고지서 양식은 정부가 개인소득세를 징수하여 어디에 쓰고 있는지에 대한

정보를 제공한다. Letter 2는 ‘납세하는 다수예의 참여(Join the Compliant Majority)’를 수록하고 있다. 이 고지서에는 “감사에 의하면 납세대상자들은 성실하게 납세에 응하고 있으며 93%의 개인소득세가 자발적으로 납부되었다. [Audits by the Internal Revenue Service show that people who file tax returns report correctly and pay voluntarily 93 percent of the income taxes they owe.]”라는 문구가 삽입되었다.

[그림 11-5] 정보 제공 고지서 양식 Letter 1

<b>MINNESOTA Department of Revenue</b>	
January, 1995	<b>Information Message “Letter 1”</b>
Dear Taxpayer:	
The income tax filing season has started. We at the Minnesota Department of Revenue want to remind you that filing before April 17 will let us process your return faster.	
Your income tax dollars are spent on services that we Minnesotans depend on. Over 30 percent of state taxes go to support education. Another 18 percent is spent on health care and support for the elderly and the needy. Local governments get about 12 percent of the state tax money, supporting services in your community such as law enforcement, parks, libraries and snow removal. Other tax dollars pay for highways and for cleaning up the environment. So when taxpayers do not pay what they owe, the entire community suffers.	
As you prepare your return, or give instructions to your tax preparer, please be very careful to report all your income and take only the deductions to which you are entitled.	
The Minnesota Department of Revenue tries to help taxpayers comply with the law. If you have questions about your Minnesota income tax return, please call us at these numbers:	
Order Forms and Schedules	296-4444 from the Twin Cities metro area, or 1-800-657-FORM (toll-free) from elsewhere.
Information and Assistance	296-3781 from the Twin Cities metro area, or 1-800-652-9094 (toll-free) from elsewhere.
Sincerely,	
Matthew G. Smith Commissioner	

출처: Coleman(1996: 50)

**MINNESOTA** Department of Revenue

January, 1995

**Information Message  
"Letter 2"**

Dear Taxpayer:

The income tax filing season has started. We at the Minnesota Department of Revenue want to remind you that filing before April 17 will let us process your return faster.

According to a recent public opinion survey, many Minnesotans believe other people routinely cheat on their taxes. This is not true, however. Audits by the Internal Revenue Service show that people who file tax returns report correctly and pay voluntarily 93 percent of the income taxes they owe. Most taxpayers file their returns accurately and on time. Although some taxpayers owe money because of minor errors, a small number of taxpayers who deliberately cheat owe the bulk of unpaid taxes.

As you prepare your return, or give instructions to your tax preparer, please be very careful to report all your income and take only the deductions to which you are entitled.

The Minnesota Department of Revenue tries to help taxpayers comply with the law. If you have questions about your Minnesota income tax return, please call us at these numbers:

Order Forms and Schedules	296-4444 from the Twin Cities metro area, or 1-800-657-FORM (toll-free) from elsewhere.
Information and Assistance	296-3781 from the Twin Cities metro area, or 1-800-652-9094 (toll-free) from elsewhere.

Sincerely,

Matthew G. Smith  
Commissioner

출처: Coleman(1996: 51)

마지막으로, ④ 양식 전략(Form Strategy)을 통해 고지서 양식을 바꾸는 것의 효과를 측정하고자 한다. 이 고지서를 받는 납세대상자들은 “새로운 고지서 양식을 테스트하는 중인데, 이 새로운 양식을 통해 세금을 납부해주시길 바란다”는 문구와 그 양식을 고지서와 함께 받게 된다.

**MINNESOTA** Department of Revenue

---

January, 1995

**Letter for M-1 Test Form  
(In instruction book)**

Dear Taxpayer:

The Minnesota Department of Revenue is testing a new type of tax form. The form is designed to make tax filing more accurate and to ensure that taxpayers get all the deductions and subtractions they are entitled to. You have been randomly selected to be included in this test.

We are asking you to use the enclosed tax form when you file your 1994 Minnesota income tax return. We have also included revised supplementary schedules and an instruction book that reflects the changes in the form and schedules.

Please keep the new form and instruction book until you file your return. You will not be able to get either of these from a tax preparer, a library, or any other source except our office. Please do not give the form to anyone or make copies for them. You can, however, make copies for yourself.

We appreciate your cooperation with this test, which will help us improve our services to taxpayers.

If you need help filing your income tax return or need additional forms or schedules, please call us at the following numbers. Be sure to say you are in the test group for the new tax form:

Order Forms and Schedules	296-4444 from the Twin Cities metro area, or 1-800-657-FORM (toll-free) from elsewhere.
Information and Assistance	296-3781 from the Twin Cities metro area, or 1-800-652-9094 (toll-free) from elsewhere.

Sincerely,

Morris J. Anderson  
Commissioner of Revenue

출처: Coleman(1996: 48)

Coleman(1996)은 각 전략의 효과성을 분산분석(analysis of variance)과 회귀 분석(regression)을 통해 추정하였는데, ① 감사 전략은 저소득 및 중소득 납세자에게 긍정적인 효과를 발생시켰으나, 고소득자에 대해서는 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 혼재되어 있다고 결론을 내렸다. 한편, Slemrod et al.(2001)

은 동일한 자료에 대한 이중차분법(DID: Difference in Differences)을 통한 분석에서 오히려 고소득자에 대한 통계적으로 유의미한 부정적 효과를 보고한 바 있다. ② 서비스 전략은 납세 신고액 및 납세액에 있어 순효과를 발생시키지 못하는 것으로 나타났다. ③ 정보 제공 전략 중 ‘가치 있는 서비스’ 내용을 담고 있는 Letter 1의 경우, 준수효과를 발생시키지 않았으나, ‘준수하는 다수에의 참여’ 내용이 수록된 Letter 2에서는 강한 긍정적인 효과가 나타났다. 하지만 Blumenthal et al.(2001)의 DID 분석에서는 Letter 1의 경우 준수효과를 발생시켰던 반면, Letter 2는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다. ④ 양식 전략은 더 많은 납세자들이 자녀의 학교 지출(child's school expenses)과 관련한 공제(subtraction) 혜택을 받도록 하였다.

## 4. 에너지 및 환경

### 가. 에너지 계약의 투명성 강화(Netherlands, The Netherlands Authority for Consumers and Markets: ACM)

네덜란드의 ACM은 에너지 제공 기업들이 그들의 소비자들에게 계약 정보를 제대로 제공하지 않고 있다는 사실을 알게 되었다. 이러한 현상을 바로잡아, 에너지 제공 기업들이 그들의 소비자들에게 완전한 계약 정보를 제공하도록 유도하기 위해 넛지 전략을 수행하게 된다.

ACM은 먼저 소비자들에게 정보를 제대로 제공하는 기업과 그렇지 않은 기업들의 행동 패턴을 조사하였다. 그 결과를 바탕으로, 정보를 제대로 제공하지 않는 기업들을 대상으로 행동과학적 통찰력을 접목시켜 넛지 정책을 펴게 된다. 먼저, 과거의 제재 또는 처벌 이력을 바탕으로 유사한 행위에 대해 더 높은 확률로 제재 또는 처벌할 수 있음을 알린다. 다음으로, 기업들에 어떤 방법으로 소비자들에게 정보를 제공해야 하는지 이메일이나 미팅 등으로 알린다. 마지막으로, 가장 규모가 큰 세 개의 기업을 타깃팅하여 그 효과를 측정한다. 마지막 방법은 사회적 영향(social influence)을 측정하는 것으로 작은 기업들은 큰 기업들의 행동을 모방하는 경향이 있다는 점에 착안한 것이다.

앞의 실험 결과, 50개 기업 전체의 행태를 바꿀 수 있었다. 즉, 기존에 소비자들에게 계약 정보를 제대로 제공하지 않던 기업들이, 이 실험(일종의 정보 제공과 제재) 이후 모두 소비자들에게 정보를 성실히 제공하게 된 것이다.

## 나. 쓰레기를 줄이기 위한 디폴트 옵션(Denmark, Nordic Co-operation/Nordic Council)

전자기기(electronics)의 사용이 늘어남에 따라 그 쓰레기의 양도 함께 늘어나게 되었다. 덴마크 정부는 늘어나는 전자기기의 쓰레기 양을 줄이는 데 노력을 활용하고자 하였다. 이는 본격적으로 실제 정책을 시행하기 전에 일종의 실험을 통해 보다 정확한 넛지 정책의 효과를 측정하는 데 그 의의가 있다.

이를 위해 두 가지 실험을 시행한다. 첫 번째 실험은, 휴대전화가 고장이 났을 때 “고쳐서 쓸 것인가?”라는 옵션을 디폴트로 줄 때와 그렇지 않을 때(디폴트가 아닌 옵션)의 소비자의 행태를 관찰하였다. 두 번째 실험은, 휴대전화를 구입할지 아니면 렌트할지를 물을 때, “새로운 휴대전화를 구입하겠습니까?”라는 질문과 함께 누가 봐도 쉽게 거절할 옵션을 추가로 넣었다.<sup>24)</sup>

실험 결과 넛지를 통해 전자기기 쓰레기를 줄일 가능성이 있는 것으로 나타났다. 먼저, 첫 번째 실험 결과, 젊은 소비자들의 경우, 휴대전화를 “고쳐서 쓸 것인가?”라는 옵션을 디폴트로 하였을 때, 동일한 질문은 디폴트로 하지 않았을 때에 비해 20%p 더 높게 고장 난 휴대전화를 고쳐서 쓸 의향이 있다고 대답하였다. 다음으로, 두 번째 실험 결과, 누가 봐도 쉽게 거절할 만한 옵션을 넣은 경우는 그렇지 않은 경우에 비해 25%p 더 휴대전화를 렌트할 의향이 있다고 답하였다.

이 실험을 진행한 연구자들은 위의 실험결과를 바탕으로 덴마크 정부에 아래의 정책제안을 제시하였다. 먼저, 정부가 지속가능성(sustainability)을 논의할 때 넛지 전략을 포함시킬 것을 제안하였다. 다음으로, 넛지 정책의 효과는 엄밀하게 측정되어야 하며, 넛지 정책의 설계·입안 단계에서부터 어떻게 그 효과를 측정할 것인지에 대한 준비가 있어야 한다는 점을 제안하였다.

24) 누가 봐도 쉽게 거절할 옵션의 예로 “터무니없이 높은 휴대전화 렌트 옵션”을 들 수 있다.

## 5. 건강과 안전

### 가. 장기기증자 등록(Canada, Ontario Government and the Behavioural Economics in Action at Rotman(BEAR) centre)<sup>25)</sup>

온타리오에는 1,500명 이상의 환자들이 장기 이식 대기자 명단에 올라 있으며, 매 3일마다 이들 중 1명이 사망하고 있다. 이러한 상황에서, 온타리오 주민의 85%가 장기기증을 지지하나, 장기기증자로 등록된 주민은 26%에 불과함을 발견하였다. 따라서, 다수의 주민들이 장기기증에 큰 거부감이 없으므로, 주정부 측에서는 넛지를 활용하여 장기기증 동의율을 높임으로써 이러한 격차를 줄일 수 있을 것으로 기대하였다.

BIU는 온타리오 주 보건 및 장기 케어, Trillium Gift of Life Network, 정부 및 소비자 서비스 부서 및 Rotman(BEAR)의 행동 실천 경제 행동 센터(University of Toronto)와 함께 해당 실험을 진행하였다. 본 실험에서는 장기 및 조직 기증자의 등록률을 높이기 위해 프롬프트 선택 시스템을 사용하였다. 이는 온타리오 주민들이 ServiceOntario에서 건강카드, 운전 면허증을 발급받을 때 기증자로 등록할 것인지 여부를 확인하는 방식이다. 실험은 8주 동안 10,000명 이상의 인원이 참여하였다. 처음 2주 동안은 기존의 폼과 프로세스를 사용하고, 다음 4주간은 프로젝트팀이 설계한 개입 내용을 테스트하였으며, 마지막 2주간은 실험 후 대조군 데이터로 활용하였다.

실험은 크게 네 가지의 유형의 개입이 이루어졌다. 먼저, 간소화(simplification)이다. 이 전략을 통해 기존의 등록 양식을 간소화하였다. 다음으로, 기회비용(opportunity cost)이다. 기존과 달리 사람들은 처음 안내 창구(greeter station)에서부터 장기 등록에 관한 문구를 읽고 문서를 작성할 수 있도록 하였다. 셋째, 정보 제공(providing information)이다. 이 전략을 통해 이전에는 제공하지 않았던 Trillium Life of Life Network 리플릿을 제공하였다. 마지막으로, 상호작용과 연민(reciprocity and empathy)을 통한 전략이다. 이 전략에서는 세 가지 다른 넛지를 이용한 문구가 사용된다.

25) 캐나다 온타리오 주의 장기기증자 등록에 관한 예는 BIU(2018)를 참고하였다.

- Nudge 1은 호혜와 공정성을 강조하는 문구로, “이식이 필요하다면, 이식할 수 있겠습니까? 그렇다면 생명을 구하고 오늘 등록하십시오.”
- Nudge 2는 영향과 개인적 관련성을 강조하는 문구로, “당신이나 당신의 사랑하는 사람이 이식을 필요로 하고 그것을 얻을 수 없다면 어떻게 느끼겠습니까? 목숨을 구하고 오늘 등록하십시오.”
- Nudge 3은 영향, 공감, 이타주의를 강조하는 문구로, “사람들이 좋아하는 사람, 이식해야 할 사람이 있을 때 느끼는 생각은 어떻습니까? 목숨을 구하고 오늘 등록하십시오.”

실험 기간 동안 장기기증자 등록률은 143% 증가하였으며, 이러한 대안이 온타리오 주 전역에 구현될 경우 연간 45만건 이상의 신규 등록이 가능할 것으로 예상된다. 장기기증과 관련한 정보가 담긴 리플릿 등을 나누어 주면서, 간소화된 등록 양식을 받는 처치집단은 통제 그룹에 비해 등록률이 약 2.3배 높았다. 또한 네 번째 전략인 넛지 문구가 포함된 등록 양식을 받은 집단이 통제 집단에 비해 등록률이 약 2.1배 높게 나타났다. 이러한 결과들은, 비교적 간단한 등록서 양식 변경이나 간략한 추가 정보의 제공 등의 넛지 전략을 이용하여 비교적 큰 정책적 목적을 달성할 수도 있음을 보여주는 사례다.

#### 나. 공공안전 안내(South Africa, Western Cape Government: WCG)

남아프리카공화국은 2013년과 2014년 사이에 최근 6년간 처음으로 범죄율이 상승하는 경향을 보였다. 이에 위기감을 느낀 정부는 범죄율을 낮추기 위한 방법들을 고안하게 된다.

WCG는 실제 실험을 설계하고 수행하기 전에 범죄와 사람들의 행동에 관한 선행 연구를 수행한다. 이는 idea42와 대학에 소속된 연구자들과 함께 진행하였다. 선행 연구 결과 다음과 같은 범죄와 행태에 관한 네 가지 결론은 내릴 수 있었다. 먼저, 범죄는 맥락과 기회가 중요하게 작용한다. 이는 많은 범죄자들이 범죄를 계획하기보다는 어둡거나 인적이 드문 등의 환경적 요인에 의해 범죄를 저지르게 된다. 둘째, 안전은 맥락과 사회적 네트워크가 중요하게

작용한다. 사람들은 자신들이 익숙한 장소에서 안정감을 느낀다. 반면, 젊은 사람들은 계획 없이 낯선 곳에서 새로운 사람을 만나는 경향이 두드러진다. 셋째, 젊은 사람들은 주말 계획을 세울 때 새로운 계획보다는 현재 상태(status quo)를 유지하려는 경향을 보인다. 만약, 현재 상태가 범죄에 노출될 가능성이 높으면 이러한 현재 상태 지향적인 성향은 바람직하지 못할 것이다. 마지막으로, 젊은 사람들은 대체적으로 주말 저녁 계획을 구체적으로 세우지 않는 것으로 나타났다.

이러한 선행연구를 바탕으로 WCG는 안전 툴(safety tool)을 이용하여 실험을 수행하였다. 이 안전 툴은 젊은 사람들에게 컴퓨터나 모바일 디바이스 어플리케이션으로 그들이 할 수 있는 활동을 제안한다. 그리고 제안된 활동들 중에서 선택을 종용한다. 사람들이 활동을 선택하면, 그들의 친구들에게 문자를 보내거나 전화를 하는 등 약속(commitment)을 하도록 유도한다. 이 실험에서 적용한 넛지 관련 전략은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 사람들은 여러 대안이 제시되었을 때 현재 상태를 벗어날 유인이 크다. 둘째, 사람들은 주변에 자신이 할 일(또는 함께 할 일)을 공표 또는 약속을 할 때 그 일을 수행할 확률이 높아진다.

이 실험 결과는 상당히 성공적이었다. 실험집단의 젊은이들(즉, 안전 툴을 통해 활동을 제안받은 집단)은 통제집단의 젊은이들에 비해 범죄에 노출될 수 있는 위험한 활동을 할 확률이 절반 정도였다. 이러한 결과는 범죄율을 낮추기 위한 정부의 노력(경찰력 강화, 처벌 강화, 안전 교육 등)에 시사되는 바가 크다고 하겠다.

## 6. 공공서비스

### 가. 공공서비스에 대한 신뢰 확산(United States, Boston Mayor's Office of New Urban Mechanics: MONUM)

미국 보스턴 시는 보다 많은 대중이 행정 서비스에 참여하는 것을 원했다. 이를 위해, 기존의 연구가 제시한 투명성(transparency) 강화를 통해 시민들의 행정서비스 참여도를 높이고자 하였다. 이를 위해, 보스턴 시는 “Citizens Connect”라는 모바일 어플리케이션을 도입하였다. 이 어플리케이션은 시민들이 보스턴 시에 민원을 접수할 수 있고, 보스턴 시는 이 민원의 처리 과정 또는 상태를 시민들에게 공개할 수 있도록 설계되었다. 예를 들어, 시민이 특정 도로의 보수를 원하는 민원을 접수하였다고 가정하자. 이때, 보스턴 시는 Citizens Connect 어플리케이션을 통해 그 도로의 보수 상태를 사진 등으로 알려주는 것이다.

이 실험의 결과는 공공서비스 민원의 숫자와 민원의 카테고리 숫자를 통해 측정되었다. 처치집단(Citizens Connect를 통해 보스턴 시의 피드백을 받은 시민들)이 통제집단보다 19.6% 더 많은 공공서비스 민원을 접수하였다. 또한 처치집단은 통제집단에 비해 9.3% 더 다양한 공공서비스 카테고리에 민원을 접수하였다. 이는 민원을 처리하는 과정에서의 투명성이 시민들로 하여금 공공서비스에 더 활발하게 참여하도록 할 수 있음을 의미한다.

### 나. 공제조합의 서류 제출(United Kingdom, Financial Conduct Authority: FCA)

FCA는 공제조합의 연말 보고서를 받는다. 공제회는 그 보고서를 매년 12월 31일까지 제출하여야 한다. 하지만, 사정이 있는 경우 공제조합은 그 제출기한을 조정할 수 있다. 그 결과, 일정 수의 공제조합은 보고서를 기한 안에 제출하지 못하거나, 제출 자체를 하지 않았다. 이는 FCA의 시간과 자원을 낭비하게 하였다. 따라서 FCA는 어떤 특정 문구를 사용한 메시지를 통해 공제조합의 연말 보고서 제출 행태를 개선하고자 하였다.

실험은 2013년부터 2014년까지 시행되었다. FCA는 7,984개의 공제조합에 세 가지의 다른 문구가 삽입된 메시지를 전송하였다. 세 가지 다른 문구는 각각 넛지 이론에 입각한 것으로 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저, 중요한 문구 강조(Bullets or Saliency)이다. 이 메시지에는 보고서를 기한 안에 제출하지 않았을 경우 받게 되는 벌금에 대한 강조 문구가 포함되어 있다.<sup>26)</sup> 두 번째 메시지는 경고(warning) 문구가 삽입되었다. 이 문구는 보고서 작성이 법적 의무를 강조하였다.<sup>27)</sup> 마지막으로, 세 번째 메시지는 3회에 걸쳐 전송되었다 (timing). 각각의 메시지는 5월 26일, 6월 3일, 그리고 7월 8일에 전송되었다.

실험 결과, 첫 번째와 두 번째 메시지는 공제조합이 보고서를 기한 안에 제출하는 유인을 제공하지 못한 것으로 나타났다. 기존의 다른 나라의 넛지 관련 정책을 살펴보면, 첫 번째와 두 번째 메시지에 포함된 넛지 전략이 의도한 결과를 가져오는 경우가 많았다. 하지만, FCA의 실험에서는 이 두 전략이 별 다른 효과를 거두지 못하였다. 반면, 타이밍 전략(timing strategy)은 공제조합의 행태변화를 유도할 수 있는 것으로 나타났다. 7월 8일에 전송된 메시지를 받은 그룹이 5월 26일과 6월 3일에 메시지를 받은 그룹에 비해 2.4%p 더 높은 응답률을 보였다. 이는 기한 마감까지 시간이 가장 적게 남았을 때 가장 높은 응답률을 보인 것이다. 이 결과를 통해, 동일한 내용의 메시지라 하더라도 정책대상자에게 전송하는 시점도 정책의 효과에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다.

---

26) “작년에 당신과 같은 공제조합이 보고서를 기한 안에 제출하지 못하여 3,000파운드의 벌금을 부과받았다.(Last year mutual societies like yours were fined up to GBP 3,000 for failing to provide this information on time.)”

27) “보고서의 작성과 제출은 법적 의무이다.(It is a legal obligation to complete and return the enclosed form.)”

---

## Ⅲ. 국가별 넛지 정책 운영 및 사례

---

OECD(2017), Lourenco et al.(2016a; 2016b), Whitehead et al.(2014) 등에 따르면 전 세계적으로 많은 국가에서 넛지를 정책에 접목시키고 있다. 최근 들어 넛지를 정책에 도입·이용하는 국가의 수도 늘어나고 있으며, 넛지를 접목시키는 정책 분야도 더 다양해지고 있다. 본 연구에서는 우리나라가 향후 넛지를 정책에 보다 활발하게 접목시키는 시사점을 줄 수 있다고 생각되는 국가들을 위주로 정리하고자 한다.

### 1. 영국

#### 가. 운영 기관

영국은 행동과학을 정책에 접목시킨 세계 최초의 국가들 중 하나로 알려져 있다. 비공식적으로는 “넛지 팀(Nudge team)”이라고 불리는 영국의 BIT(Behavioural Insights Team)는 2010년 영국 국무조정실(Cabinet Office)에 처음 설치되었는데, 중앙정부 수준에서는 최초로 설치된 넛지 정책 조직이다.<sup>28)</sup> Nudge의 저자 중 한 명인 Richard Thaler가 BIT에 학술적인 자문을 제공한 바 있다. 영국의 BIT는 미국 등 여러 국가에서 BIT와 유사한 넛지 전담 조직(기관)을 설립하는 데 영향을 미쳤다(Bhargava and Loewenstein, 2015). 넛지를 정책에 접목시키려는 많은 국가에서 BIT를 벤치마킹하고 있다.

BIT는 광범위한 정책영역(policy areas)을 다루고 있는데 교육(education), 고용과 평등(employment and equalities), 건강과 조세(health and tax), 국내 및 국제 프로그램(home affairs and international programmes), 지방정부(local government), 운영(operations), 생산성(productivity), 연구(research), 벤처(ventures) 9개

---

28) 2010년 David Cameron은 공공서비스를 개선하고 돈을 절약할 목적으로 nudge unit을 설치하였다(The Guardian, 2015.7.23.).

영역별로 조직을 구성하고 있다. 또한 현재 영국의 런던(London), 맨체스터(Manchester)뿐만 아니라 미국(United States) 뉴욕(New York), 싱가포르(Singapore), 호주(Australia) 시드니(Sydney), 뉴질랜드(New Zealand) 웰링턴(Wellington)에 사무실을 두고 있다.

BIT의 목적(objectives)은 ① 공공서비스의 비용효율성을 제고하고 시민들의 공공서비스 활용을 용이하게 하고(making public services more cost-effective and easier for citizens to use) ② 더욱 현실에 가까운 인간행동에 대한 모형을 도입함으로써 정책의 결과를 개선하며(improving outcomes by introducing a more realistic model of human behaviour to policy) ③ 사람들이 ‘그들 스스로에게 더 좋은 선택’을 할 수 있도록(enabling people to make ‘better choices for themselves’) 하는 것이다. BIT는 이러한 조직의 목적을 달성하기 위해 다양한 정책연구와 학술연구를 수행하여 왔다.

## 나. 현황 및 발전방향

영국의 BIT는 2014년 2월 5일 상호합작투자(mutual joint venture) 방식을 통해 부분적으로 민영화되었다.<sup>29)30)</sup> 설립 당시, BIT는 총리실 소속이었으나 독립된 조직으로 발전해 나가면서 그 영역과 영향 범위 및 고객을 확충하고 있다. 이러한 조직 변화로 BIT는 사회적 기업(“social purpose” company)의 형태로 볼 수 있으며(Financial Times, 2015.8.6), 직원, Nesta, 정부 각각 상호출자 벤처가 BIT 지분의 3분의 1씩을 소유하게 되었다. 이로 인해, BIT가 중앙정부의 정책 등에 그 범위를 한정하지 않음으로써 보다 다양한 기관과 정책에 참여할 수 있게 되었다. 또한 이러한 조직 변화는 연구의 자율성 확보라는 측면에서도 긍정적이라 할 수 있다.<sup>31)</sup> BIT는 현실적인 인간들의 공공정책에 대한

29) 영국 정부 홈페이지,

<https://www.gov.uk/government/news/government-launches-competition-to-find-a-commercial-partner-for-the-behavioural-insights-team>, 검색일자: 2018.6.16.

30) Financial Times, <https://www.ft.com/content/571eef16-8d99-11e3-9dbb-00144feab7de>, 검색일자: 2018.6.16.

31) BIT의 수장인 David Halpern에 따르면 상호출자 벤처 방식(joint-venture framework)을 통해 BIT는 더 빠르고 더 많이 일할 수 있는 유연성(the flexibility to work faster and further)을 확보할 수 있고, 다른 공공기관 및 외국정부와 일할 수 있는 기회를 제공할 것이라 주장한다. 또한, Nesta의 수장인 Geoff Mulgan은 BIT와

행동을 이해하기 위한 모형을 발전시키고 그 모형을 정책에 적용하기 위한 노력을 지속적으로 수행하고 있으며, 다양한 국가들의 정부 및 공공기관을 대상으로 활동 영역을 확장시켜 나가고 있다(BIT, 2017). 하지만, BIT가 더 이상 총리실 소속이 아니라는 사실은, BIT가 자금을 확보하고 개발한 정책이 실제로 집행될 가능성 측면에서는 부정적으로 작용할 수 있을 것이다.

전 세계 여러 국가에서 넛지 정책을 위해 영국의 BIT를 벤치마킹하고 있음에도 불구하고 BIT가 달성한 성과에 대하여 여전히 비판적 견해가 존재한다. 대표적인 비판으로 BIT의 성과는 지나치게 과장되었으며, BIT가 제시하는 정책 제언이 많은 경우 상식(common sense)에 불과하다는 것이다(Stillman, 2017).

## 2. 미국

### 가. 운영 기관

오바마(Obama) 대통령은 2015년 9월 15일에 행정명령 13707을 공표하였다.<sup>32)</sup> 이 행정명령의 주제는 “Implementation Guidance for Executive Order 13707: Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People”로서 행동과학을 통해 국민에게 더 잘 봉사하기 위한 내용이다. 보다 자세히는 행동과학의 통찰력(behavioral science insights)이 일자리, 생활의 질, 교육 문제, 환경 문제 등 다양한 분야를 지원할 수 있다는 믿음이 전제되어 있다.<sup>33)</sup>

미국의 넛지 운영 기관으로 SBST(the Social and Behavioral Sciences Team)를 들 수 있다. SBST는 오바마(Obama) 대통령의 행정명령 13707을 근거로 설립되었다. SBST는 중앙정부 차원에서 국가과학기술위원회(NSTC: the National

---

의 협력은 재능 공유(talent sharing)와 전 세계 도시들과의 국제적 확장을 가능하게 할 것이라 주장한다.

32) 전문은 아래 링크를 통해 확인 가능하다.

<https://sbst.gov/download/Executive%20Order%2013707%20Implementation%20Guidance.pdf>

33) 이에 대한 원문은 다음과 같다.

“behavioral science insights can support a range of national priorities, including helping workers to find better jobs; enabling Americans to lead longer, healthier lives; improving access to educational opportunities and support for success in school; and accelerating the transition to a low-carbon economy.”

Science and Technology Council) 산하에 설치되었다. SBST의 의무와 권한은 연방부처에 최신의 사회과학과 행동과학의 연구를 통한 행동과학적 통찰력을 바탕으로 정책 조언과 지침(advice and policy guidance)을 제공하는 것이다. 보다 구체적인 SBST의 다섯 가지 역할(five main functions)은 다음과 같다.<sup>34)</sup> 먼저, SBST는 각 연방부처가 행동과학적 통찰력을 이용하여 정책과 프로그램을 발전시키기 위한 기회를 제공한다. 다음으로, SBST는 행동과학적 방법의 적용이 프로그램의 성과(program outcomes)에 미치는 영향을 실증적으로 측정할 수 있는 테스트를 고안하고 시행한다. 또한, 이 결과를 통해 새로운 정책을 수립하기 위한 보고서를 작성한다. 그리고 연방부처가 사회과학과 행동과학을 정책에 접목시킬 수 있는 기회를 제공한다. 마지막으로, SBST는 Office of Science and Technology Policy(OSTP)와 National Science and Technology Council과 긴밀하게 협조하며 전문가적 정보를 제공한다.

이러한 역할을 수행하기 위해 행동과학적 측면이 프로그램의 성과(outcomes)에 결정적 영향을 미칠 수 있는 네 가지 측면을 설정하였다. 이 네 가지 측면은 ① 정책대상자의 프로그램에 대한 접근 결정(determining access to programs), ② 대중에 대한 정보 제공(presenting information to the public), ③ 프로그램 내 선택의 구성(structuring choices within programs), ④ 인센티브 설계(designing incentives)이다.

Executive Office of the President National Science and Technology Council(2016. 9)에 따르면, SBST는 은퇴 안전망 증진(Promoting Retirement Security), 경제적 기회의 확대(Advancing Economic Opportunity), 기후변화에의 대응(Responding to Climate Change), 구직자 지원(Assisting Job Seekers), 건강보험 혜택과 가족건강 유지 지원(Helping Families Get Health Coverage and Stay Healthy), 정부 효과성 및 효율성 개선(Improving Government Effectiveness and Efficiency)에 기여해왔다. SBST는 2년여 동안 20개 이상의 연방부처(federal agencies)와 70개 이상의 사업(projects)에 대한 작업을 수행하였다.

---

34) 구체적인 내용은 다음 링크를 통해 확인 가능하다.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/NSTC/CoT-SBST-Charter-0315-SIGNE D.pdf>, 접속일자: 2018.10.5.

## 나. 현황 및 발전방향

최초의 SBST는 2014년에 그 조직이 구성되었는데, 이때는 예산(budget), 권한(mandate), 정식 직원(bona-fide employees) 없이 팀을 구성하여 시작하였으며, 최초 팀 구성원은 학술기관 및 비영리단체 출신 전문가들이었다. 그 후, 2015년 9월 15일 오바마 대통령은 행정명령 13707 “Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People”을 통해 넛지 조직을 공식화하였고, 연방부처들로 하여금 행동과학을 적용을 위한 전략을 추진할 것을 촉구하였다. 이를 통해, SBST는 넛지 정책을 위한 공식적인 권한을 확보할 수 있었던 것이다. SBST는 2015년과 2016년 연간보고서(annual reports)를 발간한 후, 2017년 1월 20일을 기점으로 활동을 중지한 상태이다.<sup>35)</sup>

SBST의 활동 중지의 원인과 결과 등에 관한 공식적인 문서는 존재하지 않는 것으로 보인다. 다만, 몇몇 문서들을 통해 그 원인과 결과를 유추해 볼 수 있다. 대표적으로 Stillman(2017.1.23)은 2016년 11월 8일, 도널드 트럼프(Donald Trump)가 미국 대통령으로 당선된 이후, 과학적 접근에 미온적 태도를 보이는 트럼프 행정부에서 입지가 유지되기는 어려웠을 것이라 주장한다.<sup>36)</sup> 또한 넛지 전략이 힐러리 클린턴의 선거 전략에 활용되었다는 점에서 트럼프는 넛지 정책을 활용하는 SBST에 긍정적이지 않을 것으로 보는 견해도 있다(Jachimowicz, 2017.2.21).<sup>37)</sup> 이러한 주장들이 정부의 공식적인 입장이 아니어서 그 신빙성에 의구심을 가질 수 있다 하더라도 우리가 주목해 볼 만한 내용이다. 왜냐하면, SBST라는 넛지 정책 기구가 정치적인 환경에서 그 존재 또는 활동 반경 등이 자유로울 수 없음을 시사하고 있기 때문이다. SBST가 2년 여밖에 활동하지 못한 이유 중 하나로 그 근거의 미약성을 들 수 있다. SBST는 2014년에 비공식적으로 출발한 넛지 조직으로, 그 이후 2015년 오바마 대통령의 행정명령 13707에만 근거하여 유지됨으로써 정권 변화에 따라 조직의 생존 여부가 결정될 수 있는 한계가 있었던 것으로 보인다.

35) <https://sbst.gov/#work>, 접속일자: 2018.9.15.

36) <https://www.newyorker.com/magazine/2017/01/23/can-behavioral-science-help-in-flint>, 접속일자: 2018.9.15.

37) <http://theconversation.com/can-trump-resist-the-power-of-behavioral-sciences-dark-side-71782>, 접속일자: 2018.9.15.

### 3. 독일

#### 가. 운영 기관

독일은 2015년 총리실의 Unit Policy Planning, Basic Issues and Special Tasks에 3명의 행동과학자로 구성된 넛지 팀을 설치하였다(Lourenco et al., 2016a). 넛지 팀의 목적은 시민의식 고양(fostering citizen-mindedness), 정부사업에 대한 사용자 중심의 설계, 유용한 정보에 대한 접근성 강화를 통해 정책 효과를 개선하는 데 있다. 뿐만 아니라, 넛지 팀은 제안된 해결방안을 평가(assessments)하고 정책 개발의 초기 단계에서 영향 평가를 제공한다.

넛지 팀은 연방 정부부처들에 대한 서비스를 제공하면서 행동 및 사회과학의 통찰력과 방법을 개발하고 대안적 정책들에 대한 실증적 검정을 통합적으로 수행한다. 넛지 팀은 다양한 전문지식(행동 및 경험 사회 과학, RCT 디자인, 법률 및 디자인 사고 포함)을 지닌 직원으로 구성되며 연방 정부부처, 학계 및 실무자를 포괄하는 광범위한 전문가 네트워크와 협력하고 있다. 이러한 넛지 팀의 통합적 지위는 총리실을 필두로 한 팀에 대한 정치적 지원을 바탕으로 하고 있다.

#### 나. 현황 및 발전방향

독일 넛지 정책의 대표적인 사례는 ‘소비자 보호(consumer protection)’, ‘고용(employment)’, ‘보건(health)’ 영역에서 발견되고 있다(Lourenco et al., 2016a; 2016b). 한 예로, 소비자들의 계약 정보 제공을 간략화하는 전략을 들 수 있다. 모바일 웹사이트 또는 스마트폰 앱을 통해 체결된 원거리 판매 계약(distance sales contracts)의 경우 판매자는 계약조건을 간단하고 요약된 방식으로 표시하도록 하였다. 표시되는 계약조건 예시로 철회권(a right of withdrawal)과 계약 기간 및 해지 조건 등이다. 이는 지나치게 복잡하고 광범위한 계약정보의 제시는 소비자의 인지에 과부하를 발생시킬 수 있으며, 이해할 수 있는 방식으로 요약되지 않는 경우 이를 적절히 처리할 수 없다는 행동과학의

증거에 따른 것이다. 다른 예로, 일자리 나누기 전략을 들 수 있다. University of Bonn와 Federal Employment Agency의 Institute for Employment Research 간의 협력을 통한 대규모 현장조사를 거쳐 구직자들에게 구직 전략과 실업의 결과에 대한 정보를 제공하는 소책자(brochure)의 영향을 검정하였다. 실험 결과, 소책자의 긍정적 효과가 나타났는데, 그 효과는 대부분 높은 장기 실직 위험에 있는 구직자에게서 나타났다. 이들 집단에서는 통제집단에 비해 처치 후 다음 연도에 고용 및 수입이 4% 증가하였다. 이는 표적화한(targeted) 정보 제공이 노동시장에서 매우 효과적인 정책 수단이며, 특히 전형적인 장기실업자에 있어 효과적일 수 있음을 시사한다. 의료의 선택 문제와 관련된 예도 존재한다. 베를린(Berlin)의 Max Planck Institute for Human Development에 설치된 Harding Center for Risk Literacy는 Bertelsmann Foundation과 독일의 Health Insurances(AOK)에 의해 사용되는 다양한 주제(topics)에 대한 다양한 ‘사실 상자(fact boxes)’를 개발하였다. 이 ‘사실 상자’는 행동과학 및 인지과학을 기반으로 만들어지며 출판 전에 검정된다. ‘사실 상자’는 검사, 수술 또는 예방 접종과 같은 특정 의료 개입에 대한 가장 유용한 증거를 간략하고 쉽게 이해할 수 있는 형태로 전달한다. 찬반이 엇갈리는 부분들은 서로 대조되는 방식으로 제공되어 의료 및 통계적 배경이 없는 사람들에게도 좋은 결정을 내리는 데 있어 필요한 배경지식을 제공하는 것이다.

독일은 국가(national) 수준에서뿐만 아니라 지역(regional) 수준에서도 넛지 정책을 적용하고 있다(Lourenco et al., 2016a). 또한, Lourenco et al.(2016b)에 따르면, 독일은 영국, 네덜란드, 프랑스, 덴마크와 함께 행동과학을 가장 적극적으로 활용하는 유럽 국가 중 하나로 평가되고 있으나, 자원(resources) 측면에서는 부족한 것으로 평가된다. 독일의 총리실에 설치된 독일의 넛지 팀은 최근인 2015년에 설치되었다는 점에서 자원 확보의 문제는 보다 장기적인 관점에서 판단해야 할 것이다. 다만, 독일 지방정부의 높은 자율성과 넛지 팀의 높은 정치적 지지 의존도를 고려할 때, 총리실에 설치된 연방 수준에서의 통합적인 넛지 팀 외에 넛지 정책의 지속성을 보장할 수 있는 별도의 장치가 필요할 수 있다.

독일에서는 행동과학적 통찰력을 정책에 접목시키기 위해 정책 실무자와 연

구자 간의 교류를 위한 이벤트가 열린다. 그 예로, 베를린 행동경제연구소와 다양한 대학 연구소들 사이의 공동연구를 들 수 있다.

## 4. 이탈리아

### 가. 운영 기관

이탈리아는 중앙정부 차원에서 Agenda for Simplification 2015~2017을 주창한 바 있으나 넛지 정책을 활용한 중앙정부 차원에서의 조정 사례는 명시적으로 드러나 있지 않고, 오히려 공공기관 및 지방정부에서 자체적으로 넛지 정책을 활용하고 있다(Lourenco et al., 2016a). 행동과학을 정책에 적용하는 공개적인 시도들의 대부분은 대학과의 협력 및 민간 전문가 활용을 통해 이루어지고 있다. 이탈리아에서 넛지 정책이 시행된 기관의 예로, 에너지 영역의 AEEGSI(Regulatory Authority for Electricity, Gas and Water)<sup>38</sup>)를 들 수 있다. AEEGSI는 이탈리아 에너지 및 수자원(water) 부문의 감독을 관장하고 있는 규제기관인데, 기관 내부에 별도의 넛지 정책 관련 조직을 설치하고 있지 않으나 살렌토대학(University of Salento)과의 협력을 통해 넛지 정책을 시행한 바 있다. 이 밖에, 이탈리아에서 행동연구를 수행하는 국가기관의 예는 다음과 같다(Lourenco et al., 2016a): 총리실, 교육부, 투자국, 베르가보 시, 라치오 주. 이 밖에도 다수의 사립 연구기관이 넛지 관련 연구를 수행하고 있다.

환경 영역에서 CHAFEA(European Commission Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency)는 건강, 소비, 안전먹거리, 농산품 생산 증진을 위한 EU의 프로그램을 수행하고 있으며, 프로그램 운영과 관련한 전문적 서비스를 제공하고 있다. 이탈리아에서 CHAFEA의 일련의 넛지 실험은 이탈리아에서 개최된 Milan Expo 2015에서 이루어진 것이다.

금융상품 영역에서 CONSOB(Italian Companies and Stock Exchange Commission)<sup>39</sup>)Commissione Nazionale per le Società e la Borsa)은 이탈리아

38) AEEGSI는 이탈리아어로 Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il Sistema idrico인 Regulatory Authority for Electricity, Gas and Water를 의미한다.

의 금융시장 규제당국으로서 투명성을 확보하고 금융시장 참가자들의 행동을 교정함으로써 투자자들을 보호하는 것을 그 목적으로 하고 있다. CONSOB은 경제연구팀(Economic Research Unit)을 통해 행동과학을 활용하여 증거 기반(evidence-based) 금융 규제 및 감독을 수행하고 있다.

#### 나. 현황 및 발전방향

이탈리아에서 넛지 관련 정책 사례는 에너지, 환경, 금융상품 영역에서 주로 발견되며, 각 영역별로 다른 기관에서 넛지 정책을 시행하였다.

에너지(energy): 2015년 1월에서 4월까지 시행된 Better consumption data for more efficient energy use는 개인의 에너지 사용에 있어서 다양한 피드백(feedback)에 대한 반응을 검정(test)하는 것에 있었다. 실험실 실험(Laboratory experiment)을 통해 이루어졌는데, 실험 결과 지속적인 피드백의 유용성의 효과와 피드백에 있어 에너지 소비와 관련하여 비용의 강조가 더 효과가 있는 것으로 나타났다.

환경(environment): 이 영역에서 3개의 넛지 실험은 2015년 6월 30일부터 7월 3일까지 개최된 Milan Expo 2015에서 이루어진 것이다. 먼저 Consumer use of sustainability information to reduce food waste는 현장실험(field experiment) 방식으로 이루어졌는데, 실험 결과 소비자들은 추상적인 수준에서 그들의 행동에 지속성을 포용(incorporate)하지만, 이것이 구체적인 조치(specific actions)로 연결되지 않았다는 것이다.

Food waste and best-before/production dates는 BBD(best before date)와 관련한 소비자 선택을 검정하였으며 실험실 실험을 통해 검정되었다. 실험실 실험의 결과, 47%의 실험 참가자들만이 정확하게 BBD의 의미를 알고 있었던 것으로 나타났다.

Framing durability and authenticity information to reduce food waste는 식품의 성분에 대한 정보 제공(uncovering the factors)이 소비자 선택에 미치는

---

39) CONSOB은 이탈리아어로 Commissione Nazionale per le Società e la Borsa인 Italian Companies and Stock Exchange Commission을 의미한다.

영향을 실험실 실험을 통해 검정하였는데, 실험 결과 식품의 성분 노출은 메시지 프레임(message frame)을 통한 적당한 수준의 가격 인하에서 가장 잘 작동하였다.

금융상품(financial products): 2014년 2월에 시행된 Investor education initiatives는 투자자들에게 투자 결정 시 효과적인 학습도구를 제공하였는데, 층화추출(stratified sample)을 활용한 무작위 배정(randomly selected)을 통해 위험에 대한 선호(risk preferences)와 금융 결정이 제공되는 금융정보가 제공되는 방식에 민감하게 반응한다는 연구 결과를 도출하였다.

2012년부터 2016년까지 시행된 Crowdfunding regulation은 크라우드 펀딩 활용을 보호와 용이성 제고를 목적으로 크라우드 펀딩 규제 방식(options)의 효과를 크라우드 펀딩 규제 이전과 이후 비교를 통해 파악하였다. 연구 결과, 강제 온라인 설문(mandatory online questionnaire)은 과도한 것으로 판명되었으며, 이에 CONSOB은 규제 방식을 변경하였다.

교육 측면에서 흥미로운 예가 있다. 이탈리아 교육부는 학생들의 수학능력을 향상시키고자 체스 연습을 장려한다. 그 결과, 체스 연습이 학생들의 수학능력을 향상시키는 것으로 나타났다.

이탈리아에서 넛지 정책을 활용한 중앙정부 차원에서의 조정 사례는 명시적으로 드러나 있지 않고, 오히려 공공기관 및 지방정부에서 자체적으로 넛지 정책을 활용하고 있다. 전술한 바와 같이, 행동과학을 정책에 적용하는 공개적인 시도들 대부분은 대학과의 협력 및 민간 전문가 활용을 통해 이루어지고 있다.

국가 차원에서의 이탈리아에서의 넛지 정책 실험은 Milan Expo 2015에 따른 CHAFEA의 사례를 제외하면 에너지 영역과 금융상품 영역에서의 규제당국에 의해 주도되었다. AEEGSI는 별도의 넛지 관련 조직을 구성하지 않고 있는데, CONSOB의 경우 넛지 정책을 담당하는 조직을 설치하고 실험 결과를 정책에 직접 반영하였다는 점에서 특징적이다. 다만, 이탈리아의 넛지 정책이 개별 국가기관 수준에서 시행되었다는 점에서 다른 국가들(예: 영국, 미국 등)에서 하나의 넛지 조직이 여러 부처와 협동하는 형태와 차이를 보인다.

## 5. 덴마크

### 가. 운영 기관

덴마크에는 넛지 정책을 전담하고 있는 전문적인 기관은 설치되어 있지 않으며, 개별 정부부처 차원에서 넛지 팀을 구성하여 활용하고 있다(Lourenco et al., 2016a). Danish Business Authority는 부처 내 특별 팀(넛지 팀)을 설치하였으며, 관료들이 행동과학을 적용할 수 있는 정책 영역을 발견할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 훈련 프로그램도 운영하고 있다. 또한 사적 영역(private and non-profit)에서는 iNudgeyou 등과 같은 기관이 넛지 관련 연구를 수행하고 있다. iNudgeyou의 경우 증거기반(evidence-based) 전략을 통해 행동과학 관련 연구를 수행하고 있다.<sup>40)</sup> 2010년 블로그 활동으로 시작한 iNudgeyou는 덴마크의 여러 대학들과 정부부처들과도 함께 연구를 수행한다. iNudgeyou는 행동과학과 정책의 접목에 관심이 있는 정책 실무자, 연구자, 이해 관계자들의 네트워크인 Danish Nudging Network(DNN)를 구축하고, European Nudging Network(ENN)도 활발히 지원하고 있다.

### 나. 현황 및 발전방향

소비자들의 과도한 대출을 줄이기 위한 넛지 정책의 예로, 2016년 Danish Consumer and Competition Authority가 소액 소비자 대출에 대하여 48시간의 유예기간(cooling-off period)을 두는 정책을 들 수 있다. 이 정책으로 소비자가 실제로 대출을 수락할 수 있게 되는 것은 48시간이 지난 이후가 되었다. 이와 같은 암묵적으로 이루어진 개입은 즉시 보상(immediate reward)과 대출과 관련한 장기적 비용에 대한 방치(neglect)에 대한 소비자의 경향을 보여주는 기존의 행동과학적 증거에 근거하고 있다.

퇴직연금 가입과 관련한 예로, 덴마크의 4,100만건의 퇴직계좌 관찰 자료를 활용하여 퇴직계좌 정책이 부의 축적에 미치는 영향에 관한 연구가 있었으며,

40) <https://inudgeyou.com/en/frontpage/>, 접속일자: 2018.10.5.

퇴직계좌에 대한 보조금 정책은 옵트 아웃(opt-out) 정책과 비교하였다. 연구 결과, 가격 인센티브의 효과는 한계적으로 나타났으나, 퇴직계좌에 대한 고용주의 자동 기여(automatic employer contributions) 기제는 부의 축적에 실질적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 능동적 저축자(active savers)와 수동적 저축자(passive savers) 집단으로 구분하여 볼 때, 전체 인구의 15%에 해당하면서 상대적으로 부유하고 금융 활용 능력이 있는 능동적 저축자만이 가격 인센티브에 반응하였다.

조세순응도를 높이기 위한 넛지 정책의 예로, Danish Tax Authority는 행동과학 연구에 근거한 인간 중심(human-centred)의 설계를 특징으로 청년을 목표로 한(targeting youth) 단순화된 세금 납부 플랫폼을 창안하여 청년층에서 나타나는 조세 회피(tax evasion)를 방지하고자 하였다. 이전까지 덴마크 세금 납부 플랫폼은 행정 절차의 과도한 복잡성을 반영하는 것으로 평가되고 있었다. 단순화된 세금 납부 플랫폼으로의 변화로 인해 납세 가이드라인에 대한 활용이 7% 증가하였으며, 전년도와 비교할 때, 목표 집단(target group)의 세수 추계 결과는 20% 증가하였다.

Lourenco et al.(2016b)에 따르면, 덴마크는 영국, 네덜란드, 독일, 프랑스와 함께 행동과학을 가장 적극적으로 활용하는 유럽 국가 중 하나로 평가되고 있으나, 자원(resources), 전문성(expertise), 구조(structure) 측면에서 부족함이 있는 것으로 평가된다. 앞에서 기술한 바와 같이, 덴마크에서는 정부 내에 넛지 정책을 전담하고 있는 전문기관이 설치되어 있지 않으며 개별 부처 차원에서 넛지 정책 적용을 위한 조직을 운영하고 있다. 다만, 낮은 전문성이 지적되고 있으나, 관료들에 대한 행동과학 관련 프로그램이 운영되고 있다는 점에서 개선될 가능성이 있다.

덴마크에서 향후 넛지 정책의 활성화 및 발전은 정책의 통합성과 체계성 문제에 달려 있는 것으로 생각할 수 있다. 다른 국가의 경험에서 볼 수 있듯이, 개별 정부부처를 중심으로 한 넛지 정책 적용은 지속성이 확보되기 어렵고 넛지 전문 기관이 중간에서 조율하는 형태에 비해 부처 간 정책 상충의 문제를 야기할 가능성도 있는 것으로 보인다.

## 6. 대한민국

### 가. 운영 기관

넷지 정책을 시행하기 위한 중앙정부 차원에서 별도의 조직은 설치되어 있지 않으나, 최근 넷지 정책을 적극적으로 도입하고 ‘폴리시랩’ 시범사업을 통해 신규 정책의 효과성을 정확히 검증할 예정이라고 발표하였다.<sup>41)</sup> 다만, 국세청은 2015년부터 자기검증 서식을 제공한 바 있으며, 2010년 환경부는 ‘대국민 환경분야 넷지 공모전<sup>42)</sup>’을 시행한 바 있다.

한편, 지방자치단체 및 지방청과 대학 등에서 넷지를 활용한 정책 사례가 발견된다. 경기도, 서울 양천구, 광주 북구 및 광산구, 대구 중구, 제주 서귀포시 등 다수 지방자치단체, 경기남부지방경찰청, 대구대학교뿐 아니라 개인에게서도 그 사례가 보고되고 있다.

### 나. 현황 및 발전방향

우리나라에서 발견되는 넷지 정책 사례를 OECD(2017)를 참고하여 분류하였다.

먼저, 환경(environment) 분야의 넷지 정책의 예로, 환경부는 2009년 “정부의 개입을 최소화하면서도 [환경 분야에서] 원하는 결과를 도모하기 위하여(환경부, 2010: 3)” ‘넷지 공모전’을 개최한 바 있다. 서울 양천구의 목4동 주민자치위원회는 2011년 상습적으로 쓰레기가 버려지는 곳에 화사한 꽃 담장을 설치하여 사람들의 자발적인 쓰레기 투기 방지를 유도하였다.<sup>43)</sup>

광주 북구 및 광산구 역시 2009년 쓰레기 불법투기 상습 공간에 텃밭과 꽃밭을 조성하였으며, 이에 따라 투기행위가 근절되었다는 보고가 있다.<sup>44)</sup> 대전 중구와 제주 서귀포시도 2017년 즈음 쓰레기 불법투기 지역에 화단을 설치하

41) 머니투데이(2017. 12. 27), 「슬쩍 찌르는 ‘넷지 정책’ 발굴...정책 효과 높인다」

42) 이투뉴스(2010. 7. 15), 「녹색환경을 넷지하라」; 환경부(2010. 6), 『대국민 환경분야 넷지 공모전 우수과제』

43) 뉴시스(2011. 10. 10), 「양천구, 쓰레기 대신 꽃...‘넷지효과」

44) 뉴시스(2009. 10. 18), 「광주 자치구에 ‘넷지효과’ 바람...주민참여 유도」

였다.<sup>45)</sup> 한편, 제주 제주시 주민이 주변 정화를 목적으로 ‘예술 쓰레기봉투’를 설치한 사례가 화제가 된 바 있다.<sup>46)</sup>

다음으로, 건강 및 안전(health and safety)에 관계된 넛지 정책의 예로, 경기도는 2013년 ‘공공서비스디자인 기본계획’을 수립을 통해 범죄예방 환경디자인을 43개 과제 중 하나로 채택하였다(인천일보, 2018. 2. 9). 대전 중구는 2017년 이전 어두운 골목길의 담벼락에 그림을 그리고 가로등을 확충하여 범죄를 예방하고자 하였는데, 상당한 효과가 있었던 것으로 평가되고 있다.<sup>47)</sup> 경기남부지방경찰청은 2016년 ‘노란발자국 프로젝트’를 통해 어린이들의 안전사고를 예방하는 노력을 기울였다.<sup>48)</sup> 이 프로젝트는 광운대학교 라우드와 협업하여 추진되었다.<sup>49)</sup> 대구대학교는 2017년 학생들의 교통사고 예방을 목적으로 현대미술과 학생들의 기획을 반영하여 ‘공중에 뜬 횡단보도’를 캠퍼스 내에 설치하였다.<sup>50)</sup> 경남 창원시 마산합포구 수산산림과는 2018년 낚시배들이 출항하는 관내 부두에 설치된 준수사항 안전 표지판 아래의 공백에 표지판 핵심사항을 요약한 큰 글씨로 쓴 펼침막을 설치하였다. 이는 의식적인 안전 표지판 내용 숙지 없이도 핵심 내용을 파악할 수 있도록 한 것인데, 부수적으로 쓰레기 투기도 사라진 것으로 보고되고 있다.<sup>51)</sup>

그리고 조세(tax)와 관련된 넛지 정책의 예로, 국세청은 2015년부터 법인세 납부대상자의 자발적 성실신고를 제고하기 위하여 사전안내 방식을 통해 자기검증 서식을 제공해 왔으며, 전자신고 역시 가능하게 하였다. 자기검증 지원용 서식이 지속적으로 확대되어 왔다는 점에서 국세청 내부적으로 자기검증의 효과가 있었던 것으로 추측할 수 있다.

그동안 우리나라에서 넛지 정책 사례는 일부 중앙부처와 지방자치단체 등에서 발견되어 왔고 그 효과성에 대해서 대체적으로 긍정적인 평가가 존재한다.

45) 충청투데이(2017. 8. 16), 「넛지효과와 효문화뿌리축제」; 한라일보(2017. 4. 21), 「열린마당: 쓰레기 불법투기와 ‘넛지 행정’」

46) 노컷뉴스(2011. 12. 11), 「넛지효과와 효문화뿌리축제」

47) 충청투데이(2017. 8. 16), 「넛지효과와 효문화뿌리축제」

48) 정책브리핑(2016. 4. 19), 「도로 위의 넛지, 노란발자국」

49) 더피알(2018. 2. 7), 「넛지와 캠페인이 만나면」

50) 매일신문(2017. 11. 27), 「대구대 캠퍼스에 ‘공중에 뜬 횡단보도’ 등장... 이게 바로 넛지효과」

51) 한겨레신문(2018. 3. 21), 「“낚시배 사고 막자” 공무원 아이디어 반짝」

특히, 지방자치단체 수준에서 도입된 넛지 정책 사례들은 지방자치단체 간 벤치마크를 통해 확산되어 온 것으로 보인다. 이는 지방자치단체 간 정보교환과 학습이라는 바람직한 형태를 통해 넛지 정책이 확산된 것으로 고무적인 현상이라 생각한다.

그러나 넛지 정책을 추진하기 위한 중앙정부 차원의 넛지 전담조직 또는 부처별 넛지 팀도 설치된 바 없으며 넛지 정책의 효과를 정확히 측정하기 위한 실험설계 사례가 존재하지 않는다.

또한 다른 국가에서 비교적 활발하게 이루어지고 있는 국가 기관의 넛지전담 조직 또는 넛지 팀과 민간의 연구기관이나 대학교들과의 공동연구가 우리나라에서는 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

---

## IV. 넛지와 정책의 접목

---

### 1. 효율적인 넛지를 위한 도구(toolkit)<sup>52)</sup>

#### 가. 넛지에 해당되는 정책도구

앞에서 살펴본 바와 같이 행동과학적 통찰력(behavioural insights)에 바탕을 둔 넛지를 접목한 많은 정책들은 저마다 상이한 형태를 보이고 있다. 하지만, 면밀히 살펴보면 공통적인 특징이 보인다. 그 특징은 세일러와 선스타인(Thaler & Sunstein, 2008)이 제시한 자유주의적 간섭주의 개념을 통해 잘 이해할 수 있다. 자유주의적 간섭주의는 “개인이 올바른 선택을 하도록 간섭(유도 또는 개입)한다는 측면에서 간섭주의라고 할 수 있다. 하지만, 개인에게 선택의 옵션을 제공하고, 특정 선택을 강요하지 않는다. 또한 많은 경우에 선택의 변경에 있어서도 제약이 없다는 점에서 자유주의라고 볼 수 있다.” 넛지를 접목한 정책은 이 자유주의적 간섭주의의 특징을 가지고 있다.

위의 자유주의적 간섭주의를 통해 알 수 있는 사실 중 가장 핵심적인 두 가지는 다음과 같다. 먼저, 넛지를 통한 정책도 법이나 규제(laws and regulations)를 통한 정책과 마찬가지로 개인의 특정 선택을 간섭(유도 또는 개입)한다는 사실이다. 다음으로, 넛지를 통한 정책은 법이나 규제와는 달리 특정 선택을 강요하지 않고, 넛지 정책에 반한 결정에 대한 처벌이 강제되지 않는다.

다음 표는 이러한 넛지 정책이 법이나 규제, 그리고 다른 정책들과 비교해 어떤 특징을 가지고 있는지 정리하고 있다. Mont et al.(2014)은 넛지 도구(전략)을 크게 네 가지 형태로 구분하고 있다.<sup>53)</sup> 먼저, 단순화(simplification)이다.

---

52) 넛지 도구(toolkit)에 관한 내용을 주로 Mont et al.(2014)을 참고하였다.

53) 저자는 “정보의 제공(provision of information)”도 넛지 도구(전략)에 포함될 수 있다고 생각한다. 왜냐하면, 정보의 제공은 보통 정보를 받는 정책수여자에게 강압적이지 않은 방법으로 그들의 행태를 변화시키는 목적을 가지고 있기 때문이다. 하지만 Mont et al.(2014)은 넛지 전략 중 하나로 정보의 단순화를 포함시켰다. 또한 정보의 제공은 넛지 전략이라고 보기에는 너무 포괄적인 면도 존재한다. 왜냐하면, 넛지 정책의 유무와

예를 들어, 이 정책은 문서나 정보의 형태를 단순화하여 정책대상자가 쉽게 이해하고 문서를 작성하게 도와준다. 둘째, 물리적 환경의 변화(changes to physical environment)이다. 이는 정책대상자가 자신이 실제로 어떠한 환경에 놓여 있느냐에 따라 선택이 달라질 수 있음을 보여준다. 셋째, 디폴트 옵션(default policy)이다. 이 전략은 정책대상자가 선택할 수 있는 옵션 중 정책설계자가 바람직하다고 생각하는 옵션을 디폴트로 정하여 정책대상자의 행태 변화를 유도한다. 마지막으로, 사회적 규범(social norm)이다. 이 전략은 정책대상자가 무인도에 혼자 고립된 존재가 아닌 사회적 동물임을 전제한다. 즉, 정책대상자가 사회적으로 용인되는 규범이 가치가 있고, 그 규범을 따르는 것이 바람직하다는 인식을 가질 때 이를 이용하여 정책대상자의 행태를 변화시키는 전략을 구사한다. 다음에서는 각 넛지 도구(전략)를 보다 자세히 살펴보고자 한다.

〈표 IV-1〉 넛지 도구(전략)

규제	재정수단		非규제 · 非재정수단				
	인센티브 및 정보		넛지				
	선택옵션 유도 및 제공						
법령 및 규제	재정 인센티브	非재정 인센티브	정보 제공	정보 단순화 및 프레이밍	물리적 환경의 변화	디폴트 정책의 변화	사회적 규범의 활용

출처: Mont et al.(2014: 22)

## 나. 단순화(simplification)

서론에서 기술한 바와 같이, 전통적인 경제학에서는 완전정보(perfect information), 인간의 합리성(rationality), 효용 극대화(utility maximization) 등의 가정을 한다. 즉 개인은 시장에 대한 완전한 정보에 기반하여 자신의 효용을 극대화하기 위한 합리적인 선택을 한다는 것이다. 하지만 이런 가정하의 접근으로는 잘 설명되지 않는 개인의 비합리적인 행동들이 점차 많이 발견되면서,

상관없이 일정 정책을 수행하기 위해서는 (최소한의) 정보를 정책대상자에게 제공하여야 하기 때문이다.

사이먼(Simon, 1955)은 모든 정보를 이용하여 합리적인 의사결정을 내리는 것이 쉽지 않다는 것을 경제모형에 반영하기 위해 ‘제한적 합리성(bounded rationality)’의 개념을 제시했다. 이를 바탕으로, 사이먼은 개인이나 조직이 이런 계산을 일일이 수행한다는 근거가 전혀 없다고 주장하며, 현실에서는 훨씬 단순화된 과정을 거쳐 선택이 이루어진다고 보았다.

이러한 인간의 제한적 합리성 가정을 받아들인다면, 정책대상자에게 주어지는 정보는 너무 많거나 복잡하지 않아야 할 것이다. 만약, 정보가 너무 방대하고 복잡하다면 정책을 입안하는 담당자의 정책의도가 정책대상자에게 올바르게 전달되기 어려울 것이다. 이러한 의미에서 넛지 도구(전략)의 하나로 단순화(simplification)가 중요한 역할을 할 수 있다.

단순화 전략은 정보의 양과 형태뿐 아니라 이 정보를 제공하는 방식도 포함하는 개념이다. 정책대상자에게 제공하는 정보의 양은 너무 많아서는 안 된다. 또한 정보는 정책대상자들이 이해하기 쉬운 형태(straightforward)로 제공되어야 한다. 이러한 단순화 전략은 정책 자체가 상대적으로 다른 정책들에 비해 복잡하여 정책대상자가 이해하기 어려운 경우에 더욱더 필요성이 크다. 예를 들어, 세금이나 연금 등에 관한 정책은 도로횡단에 관한 정책보다 정책대상자들이 이해하기 위해서는 더 많은 정보가 요구된다. 이럴수록 필수적인 정보를 최대한 간략히 이해하기 쉬운 형태로 제공하는 것이 요구된다.

단순화 전략에는 프레이밍(framing)도 포함된다. 이러한 프레이밍은 강조를 통해 정책대상자의 선택에 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어, 스웨덴의 음식 유통업자인 ICA는 유통기한이 다가오는 제품의 가격 인하를 붉은색으로 표시한 것이 소비자로서 하여금 그 제품의 품질이 낮고 섭취 시 건강상의 문제를 일으킬 수도 있다고 판단하게 한다는 사실을 발견하였다. 이러한 발견을 바탕으로, ICA는 붉은색을 녹색으로 바꾸었다. 또한 문구도 “가격인하(lower price)”에서 “가격인하: 빨리 드세요. 이 제품은 유통기한이 다가오고 있지만 아직 신선합니다. 이 제품을 사는 것은 환경을 보존하고 당신의 돈을 절약하는 행동입니다(lower price: eat soon. This product is approaching expiration date but is still fresh. Buy it and you will save the environment and money)”로 변경하였다.<sup>54)</sup> 그 결과, 유통기한이 다가오는 제품의 판매를 늘릴 수 있었다.

## 다. 물리적 환경의 변화(changes to physical environment)

물리적인 환경의 변화도 넛지 도구(전략)로서 많은 분야에서 쓰이고 있다. Nordfalt(2007)에 따르면, 식료품 가게는 소비자들의 소비를 극대화할 수 있게 물품을 배치하고 있다. 예를 들어, 가장 흔히 구입하는 물품 중 하나인 우유는 식료품 가게 맨 안쪽에 배치한다. 이렇게 할 경우, 소비자들이 우유를 구입하기 위해 이동하는 과정에서 다른 물품도 구입하게 하는 것이다. Nordfalt and Offesson(2007)은 냄새와 소리도 소비자들의 소비 성향에 영향을 미침을 보여주었다. 패스트푸드를 판매하는 식당에서 빠른 리듬의 음악을 소비자들에게 들려주어 테이블 회전율을 높일 수 있었다는 사실은 유명하다. 이는 소리가 사람들이 자신도 인식하지 못하는 사이에 행동에 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 예이다.

Wansink and Wansink(2010)는 접시의 크기가 최근 역사적으로 커져왔음을 보여준다. 또한 Freedman et al.(2010)은 뷔페 형식의 식당에서 접시 크기를 줄이는 것이 1인당 음식 소비량을 줄이고 낭비되는(버려지는) 음식 쓰레기의 양도 줄인다고 주장한다. 유사한 연구로, Kallbekken and Saelen(2013)은 접시의 크기를 24cm에서 21cm으로 바꾸는 것이 음식쓰레기의 양을 15% 줄인다는 결과를 발표하였다.

이처럼 사람들은(소비자, 정책대상자 등) 자신이 처한 물리적인 환경의 변화에 민감하게 반응한다. 경우에 따라서는 그 환경 변화에 자신의 행태를 바꾸고 있다는 사실을 인지하지 못하기도 한다. 이러한 점들이 바로 물리적 환경의 변화가 넛지 정책 도구(전략)로 광범위하게 사용되는 이유이다. 아마도 대중적으로 가장 널리 알려진 예로, 암스테르담의 스키폴(Schiphol) 공항에서 남자화장실 소변기에 파리 그림을 그려 소변기 밖으로 튀는 소변의 양을 80% 줄인 정책일 것이다(Thaler & Sunstein, 2008).

---

54) 사실, 이 전략에는 사회적 규범(social norm)도 혼재되어 있다. 왜냐하면, 유통기한이 다가오는 제품을 섭취하는 것이 환경을 보존하는 데 도움이 된다고 홍보하기 때문이다. 환경을 보존하는 것이 바람직하다는 사회적 규범을 소비자가 가지고 있기 때문에 이러한 문구가 그 효과성을 보일 수 있는 것이다.

## 라. 디폴트 옵션(default policy)

디폴트 옵션의 변화로 정책대상자의 행태를 변화시키는 것은 여러 넛지 정책에서 관찰할 수 있다. 이 디폴트 옵션은 “인간은 보통 처음 정해진 옵션(option)을 선택하는 경향이 있다”는 이론을 따른다. Egebark and Ekström(2013)은 프린트기에 설정된 디폴트 옵션을 단면인쇄(one-sided copy)에서 양면인쇄(double-sided copy)로 바꾸는 경우 15%의 종이를 절약할 수 있음을 보여준다.

디폴트 옵션이 많이 사용되는 넛지 정책의 예로, 장기기증 프로그램이 있다. Johnson and Goldstein(2003)은 장기기증 프로그램의 디폴트 옵션이 옵트아웃(opt-out)인 국가들과 디폴트 옵션이 옵트인(opt-in)인 국가들의 장기기증자 등록률을 비교하였다. 그 결과, 옵트아웃을 디폴트로 쓰는 국가들의 장기기증자 등록률이 월등히 높은 것을 보여주었다. 또 다른 널리 알려진 예로, Madrian and Shea(2001)에 따르면 미국 근로자의 퇴직연금 제도(401(k) plan)의 디폴트 옵션의 변경으로 퇴직연금 가입률을 49%에서 86%으로 증가시킨 정책을 들 수 있다.<sup>55)</sup>

하지만 디폴트 옵션은 신중하게 사용하여야 한다(Cronqvist and Thaler, 2004). 왜냐하면, 정책입안자의 선택이 정책대상자의 선택에 그대로 영향을 줄 수 있기 때문이다. 이러한 문제는 정책이 복잡할 때 특히 중요하다. 왜냐하면, 정책이 복잡할수록 정책대상자는 디폴트 옵션을 선택할 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 이는 앞에서 본 단순화(simplification) 전략과도 연관이 있다. 복잡한 정책일수록 그 정책을 이해하고 옵션을 선택하기 위한 비용(cost)이 크다. 만약, 정책대상자가 이 비용을 회피하는 경향이 있다면 디폴트 옵션을 선택할 가능성이 커진다.

---

55) 기존의 옵트인(opt-in) 방식을 옵트아웃(opt-out) 방식으로 전환함. 옵트인 방식하에서는 근로자가 서류를 작성하여 동의해야만 퇴직연금에 가입할 수 있으나, 바뀐 옵트아웃 방식에서는 근로자가 퇴직연금에 자동으로 가입되고 원할 경우 탈퇴가 가능하다.

## 마. 사회적 규범(social norm)

인간은 사회적 동물이라 불린다. 즉, 인간은 무인도에서 혼자 고립된 생활을 하기보다는 다른 여러 사람들과 함께 사회를 이루어 생활한다. 이때, 사회의 일원으로서 지켜야 할 사회적 규범이 존재한다. Cialdini et al.(1990)은 사회적 규범이 개인의 행동에 영향을 미치는 두 가지 경로를 주장한다. 먼저, 명령적인 규범(injunctive norms)이다. 이 규범은 개인이 사회의 일원으로서 무엇을 해야 하며, 무엇을 하지 말아야 하는지 규정한다. 다음으로, 기술적 규범(descriptive norms)이다. 이 규범은 개인에게 어떤 행위를 강요(권유)하는 것이 아니라, 단순히 다른 사회 구성원들이 어떻게 행동하는지 정보를 제공한다.

여기서 중요한 것은 개인이 사회적 규범을 따르기 위해서는 그 규범이 현저히(salient) 드러나야 한다. Cialdini et al.(1990)은 개인이 어떠한 사회적 규범에 대해 인지할 기회가 있으면, 그 규범을 더 잘 따르는 것을 보여준다. 이 부분이 바로 넛지 정책에서 사회적 규범을 이용한 도구(전략)가 효율적일 수 있음을 암시한다. 즉, 어떠한 정책을 수행할 때 정책대상자가 일정한 방향으로 행동하는 것이 바람직하다면 그 방향과 일치하거나 유사한 사회적 규범을 정책대상자에게 인지하도록 상기시키는(remind) 것이다. 이 경우 정책대상자는 특정 사회적 규범을 인지하고 그 규범의 방향과 유사한 정책을 선택할 확률이 높아질 것이다.

대표적인 예로, 앞에서 살펴본 바와 같이, 영국의 BIT는 과세소득(taxable income)을 신고(declare)하였지만 납세하지 않은 20만명의 신고납세의무자(self-assessment tax debtors)에 대한 RCT(randomised controlled trial)를 시행하였다(Hallsworth, 2014; OECD, 2016; Hallsworth et al., 2017). 독촉장(reminder)에 사회적 규범(social norms) 등을 반영하는 방식으로 사회적 규범의 납세 효과를 측정된 결과, 사회적 규범을 상기시키는 것이 세금 납부율을 높이는 것으로 나타났다. Goldstein et al.(2008)은 “대부분의 사람들이 수건을 재사용하고 있다”라는 문구를 호텔 투숙객들에게 보여줌으로 인해 수건 재사용률을 높이는 결과를 이끌어냈다.

---

## V. 결론

---

### 1. 행동과학과 넛지(Behavioural Science and Nudge)

#### 가. 이론적 측면

행동과학을 정책에 본격적으로 접목시키기 전에는 많은 정책이 인간의 합리성(rational individuals)과 완전 정보(perfect information)를 가정하였다. 이는 전통경제학의 기본 가정으로서 정책을 수립하는 담당자가 오랜 기간 동안 당연히 받아들여 온 일종의 기본 상식과 같은 것이었다. 하지만, 일부 학자들을 중심으로 이렇게 당연히 받아들여져 온 인간의 합리성과 완전 정보에 대한 반례를 관찰하기 시작한다. 즉, 전통경제학에서 가정하는 합리적(rational)인 인간은 우선 안정적이고 정합성 있는 선호체계를 갖고 있으며, 이를 바탕으로 자신의 효용을 극대화하는 선택을 한다. 그런데 현실의 인간은 변덕스러워서 선호가 종종 뒤바뀌기도 하고, 스스로의 효용을 극대화하지 않는 것처럼 보일 때도 많았다.

이러한 관찰을 이론으로 발전시킨 대표적인 학자로 허버트 사이먼(Herbert Simon)을 들 수 있다. 그는 제한된 상황에서의 의사 결정 모델에 관한 이론으로 1978년 노벨경제학상을 수상하였다. 사이먼(Simon, 1955)은 모든 정보를 이용하여 합리적인 의사결정을 내리는 것이 쉽지 않다는 것을 경제모형에 반영하기 위해 ‘제한적 합리성(bounded rationality)’의 개념을 제시했다. 사이먼은 현실의 인간들은 제한된 합리성과 완전하지 못한 정보를 가지고 최선의 선택(optimal choice)보다는 일정한 정도의 제약조건에 만족하는 좋은 선택(good choice)을 하게 된다고 주장하였다.

보다 최근에는 인간의 비합리적인 행위에도 일정한 패턴이 있다는 것을 밝히고 이를 분석하는 연구들이 많이 등장하고 있다(Simon, 1972; Kahneman and Tversky, 1979; Thaler, 1980; Kahneman and Tversky, 1982; Kahneman et al.,

1986; Tversky and Kahneman, 1991; Thaler and Benartzi, 2004; Kahneman, 2012 등). 이렇게 행위의 패턴이 분석됨으로써, 비합리적인 선택들을 보다 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 적절한 인센티브 등을 연구하는 행동경제학의 바탕이 마련되었다.

세일러와 선스타인(Thaler & Sunstein)의 2003년 논문에서 제안된 이론인 자유주의적 간섭주의(libertarian paternalism)는 넛지 정책의 핵심을 잘 표현해 준다. 세일러와 선스타인이 설명하듯, “개인이 올바른 선택을 하도록 간섭(유도 또는 개입)한다는 측면에서 간섭주의(paternalism) 또는 개입주의라고 할 수 있다. 하지만, 개인에게 선택의 옵션을 제공하고, 특정 선택을 강요하지 않는다. 또한 많은 경우에 선택의 변경에 있어서도 제약이 없다는 점에서 자유주의적이라고 볼 수 있다.” 즉, 넛지 정책은 다른 정책들처럼 정책대상자들의 행동을 변화시키는 것이 목적이다. 하지만, 법이나 규제를 위반하면 처벌이 따르는 것이 보통인 데 반해, 넛지 정책은 다양한 옵션을 제공하고 특정 선택을 강요하지 않으며, 정책입안자가 의도하는 옵션을 선택하더라도 처벌은 없다. 요약하자면, 이러한 자유주의적 간섭주의에 따라 개인의 바람직한 선택을 유도하려는 정책들을 일반적으로 ‘넛지’라 부를 수 있는데, 이는 개인의 합리성이 완전하지 않고 제한적이라는 사실에 의해 정당화될 수 있다. 그리고 이러한 연구가 활발하게 이루어지는 분야는 경제학에 심리학을 접목한 행동경제학이다.

넛지는 행동경제학이라는 경제학 분야 안에 포함된 개념이다. 개인들의 일상적인 선택을 전통경제학의 이론에 비추어볼 때 합리적이지 못한 경우가 종종 발견되었으며, 이를 경제학의 틀에서 이해하기 위하여 고민하는 과정에 경제학자들이 심리학의 연구 결과들을 적극적으로 받아들이면서 행동경제학이 탄생했다. 하지만, 넛지는 넓은 범위에서 행동과학(behavioural science)에 포함된 개념으로 보는 것이 더 정확한 표현일 것이다. 왜냐하면, 행동(behaviour)이란 함은 인간의 외적(신체적) 행동뿐 아니라 내적(정신적, 감정적) 행동도 포함한다. 또한 넛지를 정책에 접목시킬 때 사용하는 이론이나 실증 결과들은 행동경제학에서 나온 이론과 연구에 국한될 필요는 없다. 이보다는 행동과학의 영역 중 하나인 심리학(psychology) 영역 전반에 대한 연구도 참고할 필요가 있다.

심리학에서 넛지와 연관이 있는 대표적인 분야로 실험심리학(experimental psychology), 사회심리학(social psychology), 행동심리학(behavioral psychology), 생리심리학(physiological psychology), 경험심리학(empirical psychology) 등을 들 수 있다. 나아가 행동경제학과 심리학과는 다소 이질적이지만 행동과학에 포함될 수 있는 타 학문의 연구를 수용하고 공동연구도 모색할 필요가 있다. 생태학(ethology), 사회학(sociology), 유전학(genetics) 등의 학문은 행동경제학과 심리학 연구에 깊이를 더해줄 수 있고, 보다 다양한 관점에서의 접근을 가능케 할 것이다.

#### 나. 정책적 측면

최근 넛지를 접목한 다양한 정책이 많은 국가들에서 수행되고 있다. 이는 일견 당연하고 바람직한 방향으로 보인다. 왜냐하면, 앞에서 살펴본 것처럼 넛지는 고전경제학에서 설명하지 못하는 인간의 제한적 합리성과 그에 따른 행태를 고려한 정책이기 때문이다. 경제학의 기본적인 분석 틀에 인간의 심리적인 측면을 고려한 넛지는 분명 정책입안자들에게는 매력적이라 할 수 있다.

넛지 정책의 장점들 중에서도 넛지를 이용한 정책은 강제적이지 않고 정책대상자의 선택 자유를 크게 제한하지 않는다는 점이 가장 두드러진다. 이는 정책대상자는 물론 다른 이해관계자의 반발도 상대적으로 완화시킬 수 있을 것으로 예상된다. 사회가 다원화하면서 점차 다양해지는 시민들의 정치적 성향, 복잡하게 얽힌 이해관계 등을 고려할 때 넛지는 정책설계자 입장에서 분명 매력적인 정책대안이 될 수 있다.

다음으로 강조되는 부분은 넛지 정책의 효율성 측면이다. 일반적인 인센티브, 즉 조세감면이나 보조금 등을 포함하는 기존 정책과 비교할 때, 유사한 수준의 정책효과를 보다 적은 비용을 들여 달성할 수 있다는 점에서 넛지를 이용한 공공정책은 더 효율적이라고 볼 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기와 그 후 이어진 유럽 재정위기 등을 배경으로 국가 재정건전성의 지속가능성이 주목받고 있으며, 한국에서도 최근 GDP 대비 국가채무의 증가속도가 상당히 빠르다는 의견이 지속적으로 대두되고 있는 상황이다. 따라서 넛지는 공공정

책의 효율화라는 관점에서도 그 필요성이 더욱 커지고 있다.

2017년 노벨 경제학상을 받은 세일러 교수(Richard H. Thaler)는 여러 측면에서 넛지를 연구자들은 물론 정책입안자와 일반인들에게까지도 알리는 데 큰 공헌을 하였다. OECD(2017)에서도 확인할 수 있듯이, 지금까지의 넛지 정책은 주로 선진국들에서 많이 발견된다. 대표적인 국가들로는 영국, 덴마크, 스페인, 오스트리아, 이탈리아, 아일랜드, 미국, 캐나다, 호주 등이다. 하지만, 이 보고서에서 우리나라는 관찰 대상에서 제외되어 있다. 뿐만 아니라, Whitehead et al.(2014)에서도 알 수 있듯이 우리나라는 넛지 정책을 활용하지 못하는 국가군에 속한다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 우리나라도 지방자치단체 수준에서 넛지를 활용한 정책이 소수 존재하는 것이 사실이다. 하지만, 중앙 정부 차원에서 넛지 전담조직이 존재하지 않으며, 각 부처별 넛지 팀(조직)도 운영되지 않고 있다.

## 2. 마치며

### 가. 넛지 정책에 대한 비판

본 보고서의 서론에서도 넛지에 대한 반론 및 유의점을 간략히 서술하였다. 그럼에도 결론 부분에서 넛지에 대한 비판에 관해 논의하고자 한다.<sup>56)</sup> 왜냐하면 본 보고서 내용의 많은 부분이 넛지 정책의 근거 이론과, 장점, 그리고 그 장점을 부각시키는 실제 넛지 정책 예시들을 다루고 있기 때문에, 독자들이 혹여나 넛지 정책이 기존 정책을 대체할 정도의 만병통치약 같은 존재라 생각할 우려가 있기 때문이다. 앞에서 서술한 것처럼, 넛지 정책은 행동경제학 또는 행동과학에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 그리고 특히 행동경제학은 전통경제학에서 설명하기 어려운 인간의 합리성이 결여된 행동을 설명하는 데 유용하다. 그 결과, 넛지 정책은 전통경제학에서 사용하는 정책과는 상이한 형태를 띠며, 그 효율성도 어느 정도 인정받고 있는 것으로 보인다. 하지만,

---

56) 서론과 겹치는 부분이 있지만, 이 챕터에서는 서론에서 다루지 않은 넛지 정책의 비판에 더 많은 초점을 두고 서술하였다.

넛지 정책은 다른 정책들과 마찬가지로 장점과 단점을 동시에 가지고 있다. 다음에서는 넛지 정책의 단점을 중심으로 넛지 정책에 대한 비판에 대해 알아보려고 한다.

먼저, 넛지 정책이 적용 가능한 분야에 관한 논쟁이다. Goodwin(2012)과 Selinger and Whyte(2012)는 넛지 정책은 환경변화 등 사회적으로 중요하고 그 사안이 복잡한 이슈에 대한 해답을 내는 데 적절치 못하다고 주장한다. 이는 일견 타당한 의견으로 생각된다. 예를 들어보자. 지구온난화 속도를 늦추기 위한 탄소배출에 관한 정책을 생각해보자. 전통적 경제학적 관점에서는 탄소세와 탄소배출권 거래제도 등의 정책을 수립할 수 있다. 하지만, 넛지를 통해 각 국가들이 의도한 만큼의 탄소 배출량을 줄이는 방법은 쉽게 떠오르지 않는다.<sup>57)</sup>

다음으로, 실험실과 현실의 간극에 관한 것이다. 넛지 정책은 기본적으로 전통경제학에서 별 이견이 없이 받아들여지는 이론이 아닌 정책대상자들의 행태를 관찰하여 얻는 정보를 바탕으로 한다. 그렇다고 넛지 정책의 근거 이론이 없거나 넛지 정책 도구(전략)를 분류할 수 없는 것은 아니다. 다만, 넛지 정책은 많은 경우 실제 정책을 시행하기 전에 소규모 정책대상자를 대상으로 일종의 실험(experiments)을 수행한다. 이 실험을 통해 실제로 전체 규모의 정책대상자들의 정책에 대한 행태를 예상하는 것이다. 여기서 문제가 발생한다. 일종의 실험은 말 그대로 실험이다. 즉, 실험 결과와 실제 정책의 결과는 다를 가능성이 충분히 존재한다. 통계학에서 표본의 통계량이 모집단의 모수와 다를 수 있음과 유사한 논리이다. 넛지 실험은 시간, 비용 등의 이유로 모집단에 비해 소규모 표본을 대상으로 한다. 이 표본의 대표성이 결여된다면 실험 결과의 신뢰성이 더 낮아질 것이다. 다음으로 생각할 수 있는 문제는 사회정치적 요소이다. 어떤 정책 실험이 소규모 정책대상자들을 대상으로 이루어질 때에 사회적 관심-언론이나 정치적 세력-이 낮거나 거의 없을 것이다. 하지만, 그 정책이 전체 모집단을 대상으로 시행된다면 이해당사자들은 물론이고 언론과 정치권에서 그 정책에 대한 반응을 보일 것이다. 실험에서는 없던

---

57) 물론 탄소세와 탄소배출권 거래제도 등 전통경제학적 관점에서 개발·시행되는 정책도 의도한 만큼의 탄소배출 감소를 가지고 오지 못하는 경우도 많다.

이러한 반응은 정책대상자들에게는 일종의 정보(information)이며 그 정보를 바탕으로 행태를 변화시킬 수 있다. 더 큰 문제는 이러한 정보를 통해 넷지 정책이 더 이상 넷지 정책이 아닐 수 있다는 점이다. 즉, 정책 시행 초기에는 이러한 정보가 없어서 정책대상자는 정책시행자의 의도대로 행동할 수 있다. 만약, 넷지 정책의 의도와 방법이 공개적으로 드러난다면 그 넷지 정책의 효과는 감소할 것으로 예상된다. 예를 들어보자. 정책대상자들이 그들의 음식 소비를 줄이기 위해 정부가 공공식당의 접시 크기를 줄인 사실을 알게 되었다고 하자. 그 사실을 몰랐을 때에 비해 이 넷지 정책의 효과(음식물 섭취량의 감소)는 상쇄될 것이다.

셋째, 시간(time)과 장소(location)라는 맥락(context)에서 넷지 정책에 관한 논의이다. 동일한 형태의 넷지 정책도 어떤 시간에 어떤 장소에서 시행되는지에 따라 그 결과가 다를 수 있다. 시간과 장소가 다르면 그 정책대상자도 달라지기 때문이다. 경우에 따라서는 동일한 정책대상자를 대상으로 하여도 시간의 경과에 따라 같은 넷지 정책도 그 효과가 달라질 수 있다(Johnson et al., 2012). 이는 다른 대부분의 정책들에서도 대두되는 문제이다. 하지만 명료한 이론보다는 실험 등의 자료에 의존하는 넷지 정책은 이 문제가 더 중요한 이슈이다. 왜냐하면, 실험을 통해서만 장기적인 효과에 대한 증거를 찾기 어렵기 때문이다(House of Lords, 2011). 반면 일부 넷지 정책의 효과는 시차를 두고 나타나기 때문에 측정이 어렵다. 예를 들어, Allcott and Rogers(2014)는 에너지를 절약하기 위한 실험의 일환으로 에너지 소비자 자신과 다른 사람들의 에너지 사용에 관한 정보를 제공하였다.<sup>58)</sup> 에너지 소비자들은 이 정보가 담긴 메일을 받은 직후 그들의 행동을 변화시키기도 하지만 곧바로 다시 원래 행위로 돌아가기도 일쑤였다(backsliding). 즉, 실험의 효과가 즉각 나타나지는 않았다. 하지만, 이러한 정보 제공이 2년 동안 지속되다가 더 이상 제공되지 않았을 때, 그 효과는 상대적으로 일관되게 지속되었다.<sup>59)</sup> 이는 소비자들이 특정 실험에 지속적으로 반응함을 의미한다. 이러한 실험의 수행 시기와 효과가 나타나는 시기가 다름으로 인해 실험의 효과 측정이 어려워진다.<sup>60)</sup>

---

58) 미국의 California에서 시행된 시험으로 Opower program이라 불린다.

59) 매년 효과의 감소는 10~20%로 측정되었다.

반면에, 정책대상자도 사람이기 때문에 넛지 정책에 적응함으로 인해 넛지 정책의 효과가 반감될 수도 있다. 반복적으로 사용되는 넛지 정책은 정책대상자가 그 의도 또는 전략을 인지함으로써 그 효과가 반감될 수 있다. 예를 들어 보자. 암스테르담의 스키폴 공항 남자화장실 소변기에 파리 그림을 그려 소변기 밖으로 튀는 소변의 양을 80% 줄일 수 있었다(Thaler and Sunstein, 2008). 하지만 이 사례는 이미 언론 등을 통해 많은 사람들에게 넛지 정책의 예로 널리 알려졌다. 이 경우 일부 사람들은 자신들이 특정 사람들-소변기에 파리를 그린 사람들-에 의해 조종당했다고 생각할 것이다. 이 경우 반감이 생겨 더 이상 소변을 파리에 조준하지 않을 수도 있다. 설사 소변기에 파리 그림이 넛지 정책으로 그들의 행동을 변화시키려 한 점을 모른다 할지라도, 반복적으로 소변기에 파리 그림을 본다면 식상해지기도 하는 등 소변을 그 파리에 집중시키려는 의지가 줄어들 여지도 있을 것이다.

넷째, 넛지 정책의 도덕성(ethic)에 관한 논의이다. 이는 도덕적인 측면에서 넛지 정책이 바람직한지에 관한 논쟁이다. 일부 사람들은 넛지 정책을 시행하는 정부의 비도덕성을 지적한다. 즉, 정부의 정책시행자는 정책대상자가 인지하지 못하는 사이에 교묘하게 정책대상자의 행동을 바꾸기 때문이다. 이 비판도 일견 타당성이 있다. 넛지 정책은 여러 전략을 통해 정책대상자가 자신도 모르게 정책시행자가 바람직하다고 생각하는 방향으로 행태를 바꾼다. 정부가 처음에는 자유주의적 간섭주의에 충실한 넛지를 도입하더라도, 이러한 과정이 반복되다 보면 개인의 자유를 침해하는 가부장적인 정부, 소위 ‘nanny state’가 될 수 있다는 비판도 있다. 넛지의 도입이 지금은 무해해 보이지만 결국에는 국가를 개인의 삶에 사사건건 간섭하고 과보호하려고 드는 ‘빅 브라더’로 만드는 ‘미끄러운 비탈길(slippery slope)’이 될 가능성이 크다는 것이다. 앞에서 본 예에서, 정부는 장기기증 등록률을 높이기 위해 넛지 정책을 사용한다. 그 정책은 효과적이었다. 문제는 정부가 정책을 시행하면서 정책대상자에게 이 정책의 목적 등을 설명하지 않았다는 데 있다. 물론 이 비판에 대해 일부 사람들은 “정부가 바람직한 방향으로 행태를 변화시킨 것”이니 별 문제가 되지 않

60) 깊게 생각해보면, 실험 시기와 효과가 나타나는 시기의 차이는 넛지 정책의 장점으로 볼 수도 있다. 위 예에서 정보 제공의 효과가 정보를 더 이상 제공하지 않아도 지속적으로 나타남을 알 수 있다. 즉, 한 번의 넛지 정책을 통해 지속적인 효과를 거두는 것이 불가능하지 않음을 의미한다.

는다고 주장할 수 있다. 하지만 이 주장은 필연적으로 다른 비판적 질문은 낳는다: “바람직한 방향은 정부가 정할 수 있는가?”, “비록 바람직한 방향이라 하더라도 모든 사람이 그 방향을 선호하는 것은 아니지 않는가?”<sup>61)</sup> 앞에서 살펴본 넷지 정책과 도덕성의 문제는 경제적인 문제뿐 아니라, 윤리적, 정치적, 철학적 문제들이 혼재되어 있어 향후 충분한 논의가 필요하다고 생각된다.

#### 나. 정책적 제언 및 향후 연구과제

본 보고서에서는 넷지 정책의 이론적 배경과 실제 넷지 정책, 그리고 각 국가의 넷지 관련 조직에 대해 살펴보고, 넷지 정책의 장점과 단점에 대한 논의도 살펴보았다. 전술한 바와 같이, 우리나라는 넷지를 활발하게 정책에 접목시키는 국가에 속하지 않는다. 중앙정부 차원의 넷지 전담 조직도 존재하지 않으며, 부처 내 넷지 팀도 없다. 다만, 지방정부 차원에서 소수의 넷지 정책을 수행하고 있다. 다음에서는 본 보고서를 마치며 정책적 제언 및 향후 연구과제에 대해 논하고자 한다.

본 보고서에서 수행된 연구만을 가지고, 또는 저자가 참고했던 기존의 연구들을 종합하여 “우리나라는 넷지 정책의 활성화를 위해 힘써야 한다”거나 “우리나라의 중앙정부 차원의 넷지 전담조직은 영국의 BIT를 벤치마킹해야 한다”는 식의 결론을 내리기는 어렵다. 이러한 결론을 내린다면 연구자로서 경솔한 행태를 보이게 될이다. 저자가 알기로는 우리나라에서 넷지 정책에 관한 연구는 거의 수행되지 않았다. 특히, “중앙정부 차원에서 넷지 정책을 도입할 것인가”, “넷지 정책을 수행하기 위한 전담 기관을 두어야 하는가”, “넷지 전담 기구를 설립한다면 어떠한 형태가 되어야 하며, 어떤 분야의 전문가들로 구성해야 하는가”, “우리나라에서 넷지를 사용한 정책은 주로 어떤 분야에서 시행되어야 하는가” 등의 질문에 대한 답을 구하기 위한 연구는 더욱더 희소하다.

먼저, 우리나라에서 넷지를 정책에 보다 활발하게 접목시키기 위한 방안에 관한 논의이다. 넷지는 전통경제학에서 설명하지 못하는 인간의 비합리적인

---

61) 물론 이러한 비판적 질문에 대한 또 다른 반론은 “전체 사회 후생의 증가가 더 중요하다”, “모든 사람을 만족시키는 정책이란 존재하기 어렵다” 등으로 예상할 수 있다.

행태를 감안한 정책을 가능케 하였다. 이러한 의미에서 넛지는 분명 정부에 새로운 정책 시행 가능성을 열어준다. 넛지 정책이 “비강압적인 방법”과 “비용 효율성”을 추구한다고 할 때, 기존의 전통적 정책으로 달성하지 못했던 일들을 넛지 정책으로 달성할 수 있는 가능성도 있다. 실제로 넛지 정책이 선진국을 중심으로 최근 증가 추세를 보이고 있다(OECD, 2017). 넛지가 접목되는 정책의 종류 또한 늘어나고 있다. 그리고 넛지 정책을 보다 잘 개발하고 시행하기 위한 방법이 연구되고 있다. 이러한 추세를 감안할 때, 우리나라도 중앙정부 차원에서의 넛지 정책 도입을 고려해 볼 필요가 있다.<sup>62)</sup> 하지만 이는 매우 신중하게 접근해야 할 문제이다. 전술한 바와 같이, 동일한 넛지 정책도 시간과 장소에 따라 다른 결과를 가져올 수 있다. 즉, 다른 나라에서 성공적인 넛지 정책도 우리나라 현실과 맞지 않을 수 있다. 또한, 중앙정부 차원에서 넛지 전담 조직의 설립을 고려할 때에도 많은 고민과 연구가 필요하다. 대표적인 중앙정부 차원의 넛지 전담 조직들인 영국의 BIT와 미국의 SBST는 그 설립, 조직의 구성 및 운영에 상당한 차이를 보인다. 더욱이, 미국의 SBST는 정치적 이유 등 여러 요인으로 2017년을 기점으로 활동을 중지한 상태이다. 비단 위 두 나라뿐 아니라 많은 국가에서 다양한 형태-중앙정부 차원의 넛지 전담 조직, 부처 차원의 넛지 팀, 정부기관이 아닌 사기업 조직으로서의 넛지 연구 기관의 넛지 전담 조직 또는 연구 기관을 설립 및 운영하고 있다. 이는 각 국가별로 정치적, 문화적, 경제적 상황이 다르기 때문이다.

다음으로, 넛지 정책의 장점과 단점을 파악하고 장점을 부각시키고 단점을 극복하기 위한 방안의 연구이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 넛지 정책은 전통적인 정책들에 비해 분명히 장점들이 있다. 먼저, 비합리적인 정책대상자들의 행위를 관찰하여 그 정보를 바탕으로 정책을 수립 및 시행함으로써 전통경제학에서 제시하지 못하는 해답을 제시하기도 한다. 또한 넛지 정책은 정책대상자에게 비강압적으로 다수의 옵션을 제공한다. 또한 옵션의 선택 여부에 따라 처벌을 가하지도 않는다. 이러한 점은 정책대상자들의 정책에 대한 반발을 줄이는 역할을 한다. 또한 기존의 전통적인 정책과 비교할 때, 유사한 수준의 정책효과를 보다 적은 비용을 들여 달성할 수 있다는 점에서 넛지를 이용한 공

62) 이 주장은 “우리나라 중앙정부가 넛지 정책을 도입해야 한다”는 의미가 아니다.

공정책은 더 효율적이라고 볼 수 있다. 하지만, 네티지 정책에 대한 비판과 반론도 적지 않다. 이러한 상황에서 네티지 정책의 장점은 더욱 크게, 단점은 더욱 작게 만드는 노력이 필요하다. 본 연구에서 네티지 정책의 장점 부각과 단점 최소화를 위한 연구 주제들을 다 제시할 수는 없다. 다만, 최근 기술발달과 관련하여 많은 사람들의 대상이 되고 있는 정보통신기술(Information and Communication Technologies: ICT)과 네티지 정책에 관한 연구를 하고자 한다. ICT의 발달은 전반적으로 네티지 정책 수행에 좋은 환경을 제공해 준다. ICT를 통해 정부는 개별 정책대상자에게 실시간에 가깝게 보다 개별화된(customized) 정책을 펼 수 있다.<sup>63)</sup> 뿐만 아니라, 정책대상자로부터의 피드백(feedback)도 실시간에 가깝게 받을 수 있다. 이는 정책 형성, 시행, 및 평가를 위한 자료 형성에 도움을 준다. 빅데이터(big data) 기술로 보다 광범위한 자료를 보다 빠르고 정확하게 분석할 수 있다. 이는 실험(experiment)을 대체 또는 보완하는 기능을 하여, 네티지 정책의 수립, 시행, 및 평가를 위한 보다 정확하고 많은 정보(information)를 제공해 줄 것이다.

마지막으로, 네티지 정책과 전통적 정책의 상호 보완에 관한 논의이다. 네티지는 그 태생이 전통경제학의 합리적 인간과 완전한 정보에 대한 가정을 부정하는 데서 출발하여, 행동경제학 또는 행동과학에 속한다고 볼 수 있다. 이렇듯 전통경제학의 한계를 극복하는 과정에서 탄생한 네티지 정책이라 하더라도, 이것이 모든 전통경제학 이론에 바탕을 둔 전통적 정책들을 대체할 수 없다. 오히려 둘은 상호보완적으로 인식해야 할 것이다. 네티지 정책의 수립과 시행에 있어서도 여전히 전통경제학이 중요한 역할을 수행해야 한다(Congdon et al., 2011).

---

63) 예를 들어, 취업 관련 네티지 정책을 펼 때, 각 개인에게 맞는 취업 정보 문자를 실시간으로 전송할 수 있다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 권남호, 「넛지(Nudge)의 정책 설계 시 활용 사례 및 시사점」, 『재정포럼』, 제266호, 한국조세재정연구원, 2018, pp. 6~29.
- 노컷뉴스, 「넛지효과의 기적, 예술 쓰레기봉투를 아시나요」, 2011.12.11.
- 뉴시스, 「광주 자치구에 ‘넛지효과’ 바람...주민참여 유도」, 2009.10.18.
- \_\_\_\_\_, 「양천구, 쓰레기 대신 꽃...‘넛지효과」」, 2011.10.10.
- 더피알, 「넛지와 캠페인이 만나면」, 2018.2.7.
- 매일신문, 「대구대 캠퍼스에 ‘공중에 뜬 횡단보도’ 등장... 이게 바로 넛지효과」, 2017.11.27.
- 머니투데이, 「슬쩍 찌르는 ‘넛지 정책’ 발굴...정책 효과 높인다」, 2017.12.27.
- 이투뉴스, 「녹색환경을 넛지하라」, 2010.7.15.
- 정책브리핑, 「도로 위의 넛지, 노란발자국」, 2016.4.19.
- 충청투데이, 「넛지효과와 효문화뿌리축제」, 2017.8.16.
- 한겨레신문, 「“낙숫배 사고 막자” 공무원 아이디어 반짝」, 2018.3.21.
- 한라일보, 「열린마당: 쓰레기 불법투기와 ‘넛지 행정」, 2017.4.21.
- 환경부, 『대국민 환경분야 넛지 공모전 우수과제』, 2010.

### <해외문헌>

- Allcott, H., & Rogers, T., “The Short-run and Long-run Effects of Behavioral Interventions: Experimental Evidence from Energy Conservation,” *American Economic Review*, 104(10), 2014, pp.3003~3037.
- Berg, C., & Davidson, S., “Nudging, Calculation, and Utopia,” *Journal of Behavioral Economics for Policy*, 1(S), 2017, pp.49~52.

- Bhargava, S., & Loewenstein, G., "Behavioral Economics and Public Policy 102: Beyond Nudging," *American Economic Review*, 105(5), 2015, pp.396~401.
- BIT, "The Behavioural Insights Team Update Report," 2016-17, 2017.
- BIU, "Behavioural Insights in Ontario Update Report 2018," 2017.
- Blumenthal, M., Christian, C., Slemrod, J., & Smith, M. G., "Do Normative Appeals Affect Tax Compliance: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota," *National Tax Journal*, 54(1), 2001, pp.125~138.
- Cialdini, R. B., Reno, R. R., & Kallgren, C. A., "A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places," *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(6), 1990, pp.1015~1026.
- Coleman, S., *The Minnesota Income Tax Compliance Experiment State tax Results*, 1996.
- Congdon, W. J., Kling, J. R., & Mullainathan, S., *Policy and Choice: Public Finance through the Lens of Behavioral Economics*, Brookings Institution Press, 2011.
- Cronqvist, H., & Thaler, R. H., "Design Choices in Privatized Social-security Systems: Learning from the Swedish Experience," *American Economic Review*, 94(2), 2004, pp.424~428.
- Damgaard, M. T., & Gravert, C., "The Hidden Costs of Nudging: Experimental Evidence from Reminders in Fundraising," *Journal of Public Economics*, 157, 2018, pp.15~26.
- Egebark, J., & Ekström, M., "Can Indifference Make the World Greener?," *Journal of Environmental Economics and Management*, 76, 2016, pp.1~13.
- Executive Office of the President National Science and Technology Council, *Social and Behavioral Sciences Team 2016 Annual Report*, 2016. 9.
- Freedman, M. R., & Brochado, C., "Reducing Portion Size Reduces Food Intake and Plate Waste," *Obesity*, 18(9), 2010, pp.1864~1866.

- Goldstein, N. J., Cialdini, R. B., & Griskevicius, V., “A Room with a Viewpoint: Using Social Norms to Motivate Environmental Conservation in Hotels,” *Journal of Consumer Research*, 35(3), 2008, pp.472~482.
- Goodwin, T., “Why We Should Reject ‘Nudge’,” *Politics*, 32(2), 2012, pp.85~92.
- Hallsworth, M., “The Use of Field Experiments to Increase Tax Compliance,” *Oxford Review of Economic Policy*, 30(4), 2014, pp.658~679.
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D., & Vlaev, I., “The Behavioralist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance,” *Journal of Public Economics*, 148, 2017, pp.14~31.
- Hansen, P. G., & Jespersen, A. M., “Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy,” *European Journal of Risk Regulation*, 4(1), 2013, pp.3~28.
- Henrich, J., Heine, S. J., & Norenzayan, A., “The Weirdest People in the World?,” *Behavioral and Brain Sciences*, 33(2-3), 2010, pp.61~83.
- Hogarth, R. M., *Judgement and Choice: The Psychology of Decision*, Wiley, Chichester, England, 1980.
- House of Lords, *Behaviour Change*, The House of Lords, 2011.
- Jachimowicz, “Can Trump Resist the Power of Behavioral Science’s Dark Side?,” *The Conversation*, 2017.2.21.
- Johnson, E. J., & Goldstein, D. G., “Do Defaults Save Lives,” *Science*, 302, 2003, pp.1338~1339.
- Johnson, E. J., Shu, S. B., Dellaert, B. G., Fox, C., Goldstein, D. G., Häubl, G., ... & Wansink, B., “Beyond Nudges: Tools of a Choice Architecture,” *Marketing Letters*, 23(2), 2012, pp.487~504.
- Kahneman, D., *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R., “Fairness as a Constraint on Profit

- Seeking: Entitlements in the Market,” *The American Economic Review*, 76(4), 1986, pp.728~741.
- Kahneman, D., & Tversky, A., “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk,” *Econometrica*, 47(2), 1979, pp.263~291.
- Kahneman, D., & Tversky, A., “The Psychology of Preferences,” *Scientific American*, 246(1), 1982, pp.160~173.
- Kallbekken, S., & Sørensen, H., “Nudging’ Hotel Guests to Reduce Food Waste as a Win-win Environmental Measure,” *Economics Letters*, 119(3), 2013, pp.325~327.
- Lecouteux, G., “In Search of Lost Nudges,” *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 2015, pp.397~408.
- Loibl, C., Jones, L. E., Haisley, E., & Loewenstein, G., *Testing Strategies to Increase Saving and Retention in Individual Development Account Programs*, 2016.
- Lourenco, J. S., Ciriolo, E., Almeida, S. R., Dessart, F. J.(European Union), *Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016*, 2016a.
- Lourenco, J. S., Ciriolo, E., Almeida, S. R., Troussard, X.(European Union), *Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016*, 2016b.
- Madrian, B. C., & Shea, D. F., “The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior,” *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 2011, pp.1149~1187.
- Mont, O., Lehner, M., & Heiskanen, E., *Nudging: A Tool for Sustainable Behaviour?*, Swedish Environmental Protection Agency, 2014.
- Nordfält, J., & Offesson, A., *Marknadsföring i butik: om forskning och branschkunskap i detaljhandeln*. Liber, 2007.
- OECD, “Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement,” *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- OECD, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*,

- OECD Publishing, Paris, 2017.
- Rabin, M., "Psychology and Economics," *Journal of Economic Literature*, 36(1), 1998, pp.11~46.
- Selinger, E., & Whyte, K. P., "Nudging Cannot Solve Complex Policy Problems," *European Journal of Risk Regulation*, 3(1), 2012, pp.26~31.
- Simon, H. A., "A Behavioral Model of Rational Choice," *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 1955, pp.99~118.
- Simon, H. A., "Theories of Bounded Rationality," *Decision and Organization*, 1(1), 1972, pp.161~176.
- Slemrod, J., Blumenthal, M., & Christian, C., "Taxpayer Response to an Increased Probability of Audit: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota," *Journal of public Economics*, 79(3), 2001, pp.455~483.
- Stillman S., "Can Behavioral Science Help in Flint," *The New Yorker*, 2017.1.23.
- Sunstein, C. R., & Thaler, R. H., "Libertarian Paternalism is not an Oxymoron," *The University of Chicago Law Review*, 70(4), 2003, pp.1159~1202.
- Thaler, R., "Toward a Positive Theory of Consumer Choice," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(1), 1980, pp.39~60.
- Thaler, R. H., "Behavioral Economics: Past, Present, and Future," *American Economic Review*, 106(7), 2016, pp.1577~1600.
- Thaler, R. H., & Benartzi, S., "Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving," *Journal of Political Economy*, 112(S1), 2004, S164-S187.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R., "Libertarian Paternalism," *American Economic Review*, 93(2), 2003, pp.175~179.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R., "Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness," New Haven, CT Yale University Press, 2008.
- Tversky, A., & Kahneman, D., "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-dependent Model," *The Quarterly Journal of Economics*,

106(4), 1991, pp.1039~1061.

Wansink, B., & Wansink, C. S., “The Largest Last Supper: Depictions of Food Portions and Plate Size Increased over the Millennium,” *International Journal of Obesity*, 34(5), 2010, pp.943~944.

Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., Lilley, R. and Pykett, J., *Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policy*, ESRC, 2014.

### <웹사이트 자료>

Financial Times, <https://www.ft.com/content/571eef16-8d99-11e3-9dbb-00144feab7de>,  
검색일자: 2018.6.16.

<http://leoburnett.com/articles/work/fiat-safety-wifi/>, 검색일자: 2018.3.18.

<http://theconversation.com/can-trump-resist-the-power-of-behavioral-sciences-dark-side-71782>, 접속일자: 2018.9.15.

<https://inudgeyou.com/en/frontpage/>, 접속일자: 2018.10.5.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/NSTC/CoT-SBST-Charter-0315-SIGNED.pdf>, 접속일자: 2018.10.5.

<https://sbst.gov/#work>, 접속일자: 2018.9.15.

<https://sbst.gov/download/Executive%20Order%2013707%20Implementation%20Guidance.pdf>.

<https://www.newyorker.com/magazine/2017/01/23/can-behavioral-science-help-in-flint>, 접속일자: 2018.9.15.

<https://www.thedailybeast.com/daniel-kahnemans-gripe-with-behavioral-economics>,  
검색일자: 2018.3.18.

The fun theory, <http://www.thefuntheory.com/piano-staircase>, 검색일자: 2018.3.17.

Singal J. Daniel Kahneman’s Gripe with Behavioral Economics, <https://www.thedailybeast.com/daniel-kahnemans-gripe-with-behavioral-economics>, 검색일자: 2018.3.18.

Vasujith Ram(2016.3.15.), “The Ethics of Nudging,”

<https://www.livemint.com/Opinion/pavA8IDcudV8mMcUnPdytM/The-ethics-of-nudging.html>, 검색일자: 2018.6.18.

영국 정부 홈페이지, <https://www.gov.uk/government/news/government-launches-competition-to-find-a-commercial-partner-for-the-behavioural-insights-team>, 검색일자: 2018.6.16.

## 넛지(Nudge)를 활용한 공공정책: 현황과 시사점

---

2018년 12월 26일 인쇄

2018년 12월 29일 발행

발행인 김유찬

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판 및  
인쇄 (주)프리비

© 한국조세재정연구원 2018

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.







KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE

## 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114 (代) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)