

# 뉴욕시 정신보건 시스템 개혁: 시민을 위한 정신보건 로드맵

ThriveNYC: A Roadmap for Mental Health for All

손해인(뉴욕 크리드모어 주립정신병원 사회복지사슈퍼바이저)

## 1. 들어가며

한국 사회에서 정신건강에 대한 요구는 지속적으로 증가하고 있다. 정신질환으로 인한 사회경제적 비용이 연간 8조 3000억 원을 넘어섰고, 높은 자살률로 범정부적 대책을 수립해야 하는 단계로 접어들었다. 한국 정부는 2016년 2월 정신건강 종합대책을 발표하고, 2018년 1월에는 심각한 자살 문제 해결을 위한 국가행동계획을 최초로 마련하였다. 이에 따라 지방자치단체는 정신건강 종합대책과 국가행동계획에 따라 자체적인 실행 계획을 수립하여 추진 실적을 매년 평가받아야 한다. 지역사회의 욕구와 우선순위를 반영하는 지방자치단체의 계획 수립은 실질적 자살 예방과 정신건강 증진

에 매우 중요하다고 할 수 있다.

뉴욕시의 빌 더블라지오 시장은 2015년 11월 뉴욕시 최초로 모든 시민을 위한 정신건강 로드맵 'ThriveNYC'를 발표하였다. 뉴욕시의 비효율적인 정신보건 시스템을 혁신적으로 바꾸려는 이 사업은 지역사회에 기반한 정책을 수립하는 한국의 지방자치단체에 여러 가지 정책적 함의를 준다. 이 로드맵은 사업을 이끄는 6개 지침하에 54개 사업을 선정해 2015년에서 2019년까지 5년에 걸쳐 8억 5000만 달러(약 9800억 원)<sup>1)</sup>를 투자한다는 계획이다. ThriveNYC는 정신건강 문제에 대한 기존의 인식과 그동안 시가 제공해 왔던 서비스 방식을 바꾸는 보건의 접근을 채택해 새로운 전환점이 되고

1) 1달러 = 1150원 환율을 적용하였다.

있다(The City of New York Mayors Office of Operations, 2017). 이 글에서는 ThriveNYC를 추진하게 된 배경과 사업 지침 그리고 핵심 사업과 예산 내역을 살펴 보고, 한국 사회에 주는 시사점을 알아보고자 한다.

## 2. ThriveNYC 추진 배경과 원칙들<sup>2)</sup>

뉴욕시 성인 5명 중 한 명이 매년 정신질환을 경험한다고 한다. 뉴욕시 공립 고등학교의 8%가 2015년에 자살을 시도했고, 노숙자 쉼터 이용자의 35%가 심각한 정신질환을 앓고 있다. 뉴욕시 18세에서 64세 사이의 성인 중 매년 7만 명 정도가 알코올과 관련하여 응급실을 이용하며, 1800명이 알코올 때문에 사망하고 있다. 뉴욕시 산모 가운데 12%가 출산 후 산후 우울증을 경험한다. 장애로 인해 상실된 건강생활 연수를 집계한 자료인 장애보정손실연수(Disability Adjusted Life Years)에 따르면 뉴욕시에서는 정신질환이 심장질환 다음으로 수명을 단축하는 가장 큰 요인이다. 또한 미국에서 정신질환을 앓는 경우 정신질환이 없는 사람보다 8년 정도 기대수명이 단축된다고 한다. 정신질환으로 인한 경제적 비용을 살펴보면 뉴욕시

에서 2013년 한 해 약 63만 명이 넘는 의료보험 가입자가 정신질환 진단을 받았고, 보험회사에서 지불한 정신질환 의료비용이 170억 달러(약 19조 6000억 원)로 전체 의료비용의 약 25.6%를 차지했다. 우울증으로 인한 생산성 손실은 약 24억 달러(약 2조 8000억 원)이고, 음주로 인한 생산성 손실은 60억 달러(약 6조 9000억 원)에 달한다.

뉴욕시는 정신건강의 심각한 위협에 직면해 있는데, 이는 지역사회가 빈곤, 인종 차별, 구조적 불평등 등에 오랫동안 방치되었기 때문이다. 또한 상당한 자원이 투자되지만, 여전히 의료체계가 과학에 근거한 서비스를 공급하지 못할 뿐 아니라 전달 형태도 적절하지 못했기 때문이다. 그 결과 적절한 도움과 치료로 연결되지 못했고, 고위험군 관리뿐만 아니라 문제 예방에 초점을 두는 새로운 전달체계를 만들 필요가 있게 된 것이다. 효과적인 정신건강체계를 새로 구축하는 것이 바로 ThriveNYC 사업이다. 현재까지 ThriveNYC를 통해 구성된 정신건강위원회(Mental Health Council)가 추진 사항을 점검하여 정책의 우선순위, 구체적 성과, 그리고 부처 간 사업 진행을 문서로 만드는 노력을 진행하고 있으며(City of New York,

2) The City of New York. (2015). ThriveNYC. A Roadmap for Mental Health for All을 근거로 요약, 발췌하였다.

2016), 실행 150일 성과 보고서, 1년 성과 보고서, 2년 성과 보고서를 작성하여 각 사업의 성과와 이후 추진 계획을 공개해 왔다 (City of New York, 2016).

### 3. 프로그램의 구체적 현황과 변화<sup>3)</sup>

Thrive NYC는 크게 6가지 지침(그림 1)에 따라 54개 사업을 추진하는데, 23개는 신규 사업이고 31개는 기존 사업을 확대한

것이다. 이 지침들은 250개가 넘는 기관의 대표자들이 25회에 걸쳐 참여한 포커스그룹(Focus Group), 미국 전역에서 선출된 전문가로 구성된 자문그룹, 그리고 이해당사자들이 참여한 공청회를 거쳐 만들어졌다.

ThriveNYC 로드맵에서 각 지침 내용 중 총 11개의 중요 사업이 있는데, 그중 핵심적 사업이라 할 수 있는 7개 사업을 선별하여 구체적 내용을 알아보고자 한다.

그림 1. ThriveNYC의 6가지 지침

지침(Guiding Principles)	내용 및 핵심 사업	사업 수
1. 정신건강에 대한 문화를 바꾸자.	인식 개선을 통해 정신건강에 대해 열린 대화를 시작한다. 1) 정신건강 응급처치 교육 제공 2) 인식 개선을 위한 공공 캠페인 실시	7
2. 조기에 개입하자.	조기 개입과 예방에 투자하여 어려움을 이겨 내고 기회로 삼을 수 있는 방법들을 시민들에게 제공한다. 1) 영유아를 위한 사회·정서적 학습 확대 2) 모든 학교와 일할 수 있는 정신건강 컨설턴트 고용	12
3. 지역 간 치료 격차를 해소하자.	고위험군을 포함한 시민들이 언제 어디서든 자신의 지역사회에서 효과가 검증된 프로그램을 이용할 수 있도록 한다. 1) 모성우울증 예방 프로그램 제공 2) 24시간 핫라인서비스(NYCWell) 운영	18
4. 지역사회와의 협력체계를 구축하자.	효과적이며 문화적 역량이 있는 해결 방안을 찾기 위해 지역사회와 협력하고 지역의 강점과 지혜를 활용한다. 1) 정신건강보건지원단 운영 2) 지역사회 기관을 위한 온라인 학습센터 개설	7
5. 데이터를 잘 활용하자	정보와 데이터를 효율적으로 활용·공유하여 격차를 해소하고, 프로그램을 향상하며, 공정하고 책임 있는 정신건강체계를 만들기 위해 이해당사자들과 협력한다. 1) 정신건강 혁신 연구 및 평가 연구실 설립	5
6. 시정부의 정책 역량을 강화하자.	시민의 정신건강을 지원하기 위한 노력을 조정할 책임이 시정부에 있음을 확인한다. 1) 취약계층을 위한 신규 주거시설 확대 2) 정신건강협의회 출범	5

3) The City of New York. (2015). ThriveNYC: A Roadmap for Mental Health for All과 ThriveNYC: 150-Day Update, ThriveNYC: Year One Update, ThriveNYC: Year Two Update 보고서를 참고하여 발췌하였다.

### 가. 정신건강 응급처치 교육(Mental Health First Aid Training)

정신건강 응급처치 교육은 심폐소생술(CPR)처럼 일반인을 상대로 정신질환과 중독의 초기 징후, 증상과 위험 요소를 인식하는 방법과 효과적으로 도울 수 있는 방법을 알려 주는 8시간으로 구성된 교육이다. 시정부는 강사 500명을 교육해 배출하고 시 공무원과 경찰관, 소방관, 교도관, 응급구조사 등에게 우선 정신건강 응급처치 교육을 하고, 이후 지역사회와 종교기관으로 확대할 예정이다. 2020년까지 총 25만 명에게 교육을 제공하는 것이 이 사업의 목표이다.

### 나. 인식 개선을 위한 공공캠페인(Public Awareness Campaign)

공공캠페인은 재활과 건강 회복(Resilience)에 대해 긍정적인 메시지를 전달함으로써 정신질환에 대한 부정적 인식과 대화의 내용을 바꾸는 데 목적이 있다. 2016년 1월부터 “오늘 나는 성장한다(Today I Thrive)”라는 인식 개선 캠페인 광고가 방송, 온라인, 공공장소에서 시작되었고, 24시간 핫라인 상담 전화인 ‘건강한 뉴욕시(NYC Well)’를 통해 전화, 문자 상담 등이 가능하다는 “연락해서 치유하고 성장하세요(Connect, Heal, Thrive)”라는 광고가 2016년 10월에 추가되었다(The

City of New York, 2016). 이러한 광고를 통해 필요한 정신건강서비스와 바로 연결될 수 있다는 메시지를 전달하고 있다(The City of New York Office of the Mayor, 2016).

### 다. 정신보건지원단(NYC Mental Health Corps)

400명의 석사 또는 박사급 정신건강 전문가와 의사를 채용하여 취약 지역 내 약물 남용 프로그램, 정신건강 클리닉, 일차 의료기관에 배치한다는 계획이다. 이는 ThriveNYC의 인력 확대 사업의 하나로 전문가 채용이 끝나면 40만 시간의 상담 시간을 추가로 제공하게 될 것이다. 지역사회와 함께 정신보건서비스를 제공하기 위하여 헌터시립대학교 내 정신보건지원단을 교육, 훈련, 배치한다. 지원단 단원들은 3년 동안 임상팀의 지도 아래 증거 기반 기법을 배우고 임상 현장에 투입된다.

### 라. 학교 내 정신보건서비스 확대를 위한 학교정신건강컨설턴트 채용

시정부는 학교 내 정신보건서비스를 확대하기 위해 100명의 학교정신건강컨설턴트를 채용할 예정이다. 이 컨설턴트들이 1800여 뉴욕시 공립학교 가운데 정신건강서비스

를 학교 내에서 제공하지 못하는 약 900개 학교에 도움을 줄 예정이다(The City of New York Office of the Mayor, 2017). 이 컨설턴트들은 학교에 상주하며 학생들에게 직접 상담 및 정신보건서비스를 제공하는 상담 전문가 역할을 하는 게 아니다. 개별 학교를 상대로 학생의 정신건강 욕구를 사정하고, 교사와 직원을 교육하며, 자문에 응하는 등 학교 밖 정신보건서비스와 연결해 주는 역할을 한다. 이 컨설턴트는 상담 관련 석사 학위를 소지하고 있으며, 채용 시 10개의 개별 학교에 기술적 도움을 줄 예정이다.

#### 마. 24시간 핫라인서비스 ‘건강한 뉴욕시(NYC Well)’ 제공

NYC Well은 365일 24시간 무료로 운영되는 핫라인서비스로 전화, 문자 상담, 온라인 채팅 상담을 제공한다. 재난 상담, 위기 개입, 전문 상담 등을 하고 치료기관을 연결해 준다. 이 서비스는 2016년 10월 개통하여 ThriveNYC의 중추적 역할을 담당하여 우울 및 불안, 약물 남용, 자살적 사고를 가진 시민들에게 도움을 제공하고 있다. 특별히 다문화 이민자의 도시답게 중국어 및 스페인어를 구사하는 상담자를 포함하여 200개가 넘는 언어에 대한 통역서비스를 하고

있다. 현재 103명의 상담원과 14명의 동료 상담가를 포함하여 총 117명의 상담원이 3교대로 일하고 있다.

#### 바. 정신건강위원회(Mental Health Council) 출범

시장 더블라지오는 정신건강 예방 및 치료를 증진하기 위해 행정명령 15호를 통해 뉴욕시 정부 내 20개 부처가 참여하는 상임 정신건강위원회를 2016년 3월에 발족하였다. 이 위원회에는 노인국, 경찰국, 보건국, 보건 및 정신건강국, 시장실, 소방국, 아동서비스국 등이 참여한다. 뉴욕 시민의 정신건강과 관련된 정책을 조정하고 우선순위를 결정하는 일을 진행한다. 특별히 위원회 발족 후 ThriveNYC 150일 성과 보고서를 발간하기도 했다(The City of New York Office of the Mayor, 2016).

#### 사. 정신건강 혁신 연구 및 평가 연구실 (Mental Health Innovation Lab) 설립

ThriveNYC는 데이터 분석을 통해 프로그램의 효과성을 평가하는 근거 기반 정책이다. 따라서 이 일을 추진하기 위해 뉴욕시 보건정신보건국(Department of Health and Mental Hygiene) 내 정신건강 혁신 연구실과 뉴욕시립

표 1. ThriveNYC 사업 예산을 포함한 뉴욕시 정신건강(Behavioral Health) 예산

연도	2015	2016	2017	2018	2019	총액
ThriveNYC 사업예산	3490만달러 (401억4000만원)	1억3190만달러 (1516억9000만원)	2억10만달러 (2301억1000만원)	2억1820만달러 (2509억3000만원)	2억3200만달러 (2668억 원)	8억1780만달러 (9404억7000만원)
뉴욕시 정신건강 예산	9억3700만달러 (1조700억원)	11억1090만달러 (1조2765억원)	11억9170만달러 (1조3704억원)	11억9790만달러 (1조3776억원)	12억1050만달러 (1조3920억원)	56억4710만달러 (6조4942억원)
ThriveNYC 사업비중	3.7%	11.88%	16.79%	18.22%	19.17%	14.48%

자료: New York City Independent Budget Office. (2016). Mayor Increases Budget for ThriveNYC Initiatives, Promoting Access to Care & Expanding Current Programs.

New York City Independent Budget Office. (2017). Detailing the Expansion of Behavioral Health Service: City-Funded Spending Drives New & Growing Programs Under the Mayor's ThriveNYC Initiative.

대학교 보건대학원 내에 정신건강센터(Center for Innovation in Mental Health)를 설립하였다. 두 연구기관은 15명의 연구자로 구성되어 있다. ThriveNYC에서 추진하는 사업 중 특별히 핫라인 전화(NYC Well), 정신건강 응급처치 교육, 산후 우울증 사업, 정신보건지원단, 영유아 사회정서 학습 사업에 대한 평가를 하고 있다.

#### 4. ThriveNYC의 재정적 투자

ThriveNYC 사업은 2015년부터 시작해 2019년까지 총 8억 5000만 달러(약 9400억 원)를 투자하는 뉴욕시의 핵심 사업 중 하나이다. 뉴욕시 독립예산국(NYC Independent Budget Office)에 따르면 정신건강과 관련된 뉴욕시 총예산은 2015년 약 1조 700억 원인데, ThriveNYC 예산이 추가되면서 2019년에는 1조 3920억 원으로 2015년 예산

대비 약 25%가 증액될 것으로 예상된다. ThriveNYC 사업은 매년 사업 재정 규모가 커져 사업이 종료되는 2019년에 전체 정신건강 예산의 약 20%를 차지하면서 양적인 재정 규모의 확대뿐 아니라 전체적인 청사진에 따라 보다 전략적인 예산 지출을 기대할 수 있다. ThriveNYC 사업에서 가장 큰 예산이 투자되는 사업은 정신보건지원단 사업이다. 정신건강 전문가와 의사 400명을 추가로 고용하는데, 매년 4830만 달러(약 555억 원)가 사용된다. 취약 지역 내 정신보건 인력의 확충이 정신보건 전달체계를 획기적으로 바꾸는 일이 될 것으로 기대된다. ThriveNYC 사업 이전에는 시 정신건강 예산의 75%가 주와 연방정부의 보조금이었으나, ThriveNYC 사업 시행 이후 ThriveNYC 예산의 78%가 시 자체 예산으로 충당될 예정이다. 정신건강 사업에 대한 시정부의 의

지를 엿볼 수 있다.

전체 예산은 8억 5000만 달러이나 연방 정부의 보조금과 시장실로 들어온 개인 기부금을 제외하면 시 예산은 8억 1780만 달러이다.

## 5. 나가며

뉴욕시의 종합적인 정신건강 로드맵인 ThriveNYC 사업은 한국의 정신건강 대책 수립에 몇 가지 시사점을 던져 준다.

첫째, ThriveNYC 사업은 다양한 지역사회 단체와 시민의 목소리를 반영하는 공청회와 전문가의 의견을 수렴하여 작성된 뉴욕 시민 밀착형 정신보건정책이다. 국가 단위에서 수립한 한국의 정신건강 및 자살예방정책을 지역사회로 확산하여 지방자치단체를 위한 시행 계획과 세부 과제를 작성하고, 지역사회 구성원의 목소리를 담아 맞춤형 정책을 수립하는 데 좋은 사례를 제공하고 있다.

둘째, 뉴욕시는 ThriveNYC 사업을 진행하며 '데이터를 잘 활용하자(Use Data Better)'는 지침을 만들고, 뉴욕시 보건정신위생국과 뉴욕시립대학교 보건대학원 안에 연구 기능을 담당할 부서를 신설하였다. 이 두 부서가 ThriveNYC 사업의 효과성을 분석한다. 한국의 정신보건 대책에는 실행 과제와 추진

실적을 점검 및 평가한다는 계획은 있다. 하지만 실행된 과제나 프로그램에 대한 효과성을 누가 어떤 과정으로 평가하는지가 불분명하고, 평가 내용을 중심으로 프로그램의 과학적 근거를 마련하는 연구 및 평가 기능은 부족하다. 정신보건정책의 효과성을 객관적으로 검증할 수 있는 근거 기반 평가 과정이 전체 전략 안에 추가되어야 한다.

셋째, 뉴욕시 핫라인서비스(NYC Well)는 전화, 온라인, 문자 등 모든 형태의 매체를 사용하여 상담을 하고 있다. 'Vibrant'라는 위기 상담 기관이 NYC Well 서비스를 24시간 365일 3교대로 통합 운영한다. 상담 업무와 위기대응 업무를 분리하여 필요하면 내담자를 전문위기대응팀에 의뢰하기도 한다. 한국에서도 핫라인서비스가 폭넓게 제공되고 있다. 그러나 접근성을 높이기 위해 다양한 매체를 활용하는 것과, 상담 업무와 위기대응 업무를 분리하여 위기대응 업무는 별도의 팀으로 통합 운영하는 것을 고려할 필요가 있다.

넷째, ThriveNYC는 교육청과 협력하여 학교정신건강컨설팅트가 학교 내 교직원들과 함께 정신건강 욕구의 우선순위를 분석하고 그 틈새를 지역사회 자원과 연결시키고 있다. 즉 학교와 지역사회 간 교량 역할을 하고 있다. 한국에서도 학교 내 정신건강



문제가 심각해지면서 학교사회복지사를 비롯하여 상담 인력이 확대되고 있다. 물론 개별 학교와 지역 내 아동청소년정신건강복지센터 또는 정신건강복지센터가 협력 관계를 가지고 있기도 있다. 그러나 개별 기관 간 협력을 넘어 학교 내 정신건강 욕구와 서비스를 종합적으로 분석하고 운영 계획을 수립하여 지역사회와 연결하는 학교정신건강 컨설턴트의 역할도 고려할 필요가 있다.

ThriveNYC 로드맵은 누구나 정신건강

의 어려움으로 도움이 필요하면 언제, 어디서나 손쉽게 도움을 받을 수 있는 정신보건 전달체계를 새롭게 만들려는 뉴욕시의 야심적 정책이다. 또한 과학적 근거를 기반으로 평가 과정이 포함된 근거 기반 정책이며, 현장의 이해당사자와 전문가의 목소리를 담아 만들어 낸 종합적인 대책이다. ThriveNYC 로드맵은 정신건강정책을 이제 수립해 나가고 있는 한국이 참고할 만한 사례라 하겠다.

---

#### 참고문헌

국가조정회의 (2016). 행복한 삶, 건강한 사회를 위한 정신건강 종합대책.

중앙일보 (2018.10.24.). '극단적 선택' 생각한 학생 1만 7000명 - 1년 새 2배 늘었다. <https://news.joins.com/article/23059101?cloc=joongang|home|newslist3> 에서 2018년 10월 24일 인출

The City of New York (2016.3.31.). Mayor De Blasio Permanently Establishes Mental Health Council. <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/315-16/mayor-de-blasio-permanently-establishes-mental-health-council> 에서 2018.10.29. 인출.

The City of New York (2016). ThriveNYC. Year One Update. [https://thrivenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2017/02/Thrive\\_Year\\_End\\_Updated-1.pdf](https://thrivenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2017/02/Thrive_Year_End_Updated-1.pdf) 에서 2018년 9월 1일 인출.

The City of New York (2016.6.2.). Mental Health Council issues 150 day on ThriveNYC. <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/503-16/mental-health-council-issues-150-day-on-thrivenyc> 에서 2018년 9월 2일

The City of New York Office of the Mayor (2016.10.24.). First Lady Chirlane McCray Launches NYC Well, 24/7/365 Connection to Free, Confidential Mental Health Support Through Phone, Text, and Chat. <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/840-16/first-lady-chirlane-mccray-launches-nyc-well-24-7-365-connection-free-confidential-mental#/> 0 에서 2018년 10월 29일 인출

The City of New York Mayor's Office of Operations (2017). Collaborating to Deliver Results. ThriveNYC: A mental health roadmap for all. <https://data.cityofnewyork.us/report/mmr/collaboration> 에서 2018년 10월 30일 인출.

New York City Independent Budget Office (3.2016). Mayor Increases Budget for ThriveNYC Initiatives, Promoting Access to Care & Expanding Current Programs. <https://ibo.nyc.ny.us/iboreports/mayor-increases-budget-for-thrivenyc-initiatives-promoting-access-to-care-expanding-current-programs-march-2016.pdf> 에서 2018 10월 3일 인출

The City of New York (2017) <https://www1.nyc.gov/site/planning/data-maps/nyc-population/current-future-populations.page> 에서 2018년 12월 5일 인출

New York City Independent Budget Office (2.2017). Detailing the Expansion of Behavioral Health Service: City-Funded Spending Drives New & Growing Programs Under the Mayor's ThriveNYC Initiative. <https://ibo.nyc.ny.us/iboreports/detailing-the-expansion-of-behavioral-health-services-city-funded-sending-drives-new-growing-programs-under-the-mayor%E2%80%99s-thrivenyc-initiative.html> 에서 2018년 10월 3일 인출

서울시. 2017 알기쉬운 서울시 예산. <http://finance.seoul.go.kr/archives/36366>에서 2018년 10월 2일 인출

New York Times (2016.6.9.) De Blasio and City Council Agree on \$82.1 Billion Budget <https://www.nytimes.com/2016/06/09/nyregion/de-blasio-and-city-council-agree-on-82-1-billion-budget.html> 에서 2018년 10월 2일 인출

서울신문 (2017.4.26.) 서울시의회 "정신건강증진센터지원, 서울시만 중앙정부 지원 못 받아. <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170426500021>에서 2018년 10월 2일 인출