



국제사회보장동향

Global Social Security Trends

코로나19 이후 주거 안정성을 위한 미국의 주거 관련 정책 | 김령희

일본의 주거 지원 정책: 주택 세이프티넷 제도를 중심으로 | 마쓰시타 마나

미국 학자금 대출 위기와 부채 담감 정책에 대하여 | 김태근

독일의 아동 긴급추가수당과 기초생활보장에 관한 논의 | 정다운

프랑스의 한부모가족 정책과 마크롱 정부의 정책 방향 | 김진리

자살 및 위기 상담 번호 988 개통과 정신건강 위기 대응 체계의 변화: 뉴욕주를 중심으로 | 손해인

자살 및 위기 상담 번호 988 개통과 정신건강 위기 대응 체계의 변화: 뉴욕주를 중심으로

988, Suicide Prevention and Mental Health Crisis Line and Changes of Crisis Care System in New York State

손해인(뉴욕시아동정신병원 심사평가부장)
Son, Haein(New York City Children's Center)

1. 들어가며

미국에서는 자살 및 정신건강의 위기 상황에서 지역에 상관없이 24시간 언제 어디서나 도움을 요청할 수 있는 전화번호가 크게 두 가지 있다. 하나는 응급 상황에 이용하는 911이고, 비응급 상황의 경우 전화 상담을 할 수 있는 전국 자살 예방 생명의 전화(National Suicide Prevention Lifeline, 이하 NSPL 또는 전국생명의전화)인 1-800-273-8255가 있다. 그런데 응급 상황 시 사용하는 세 자리 번호 911에 비해 전국생명의전화는 번호가 10자리이기 때문에 외우기 어렵고 사용하기에 불편하다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔는데, 이 10자리 전화번호가

2022년 7월 16일부터 988로 변경되어 개통될 예정이다. 988은 심각한 자살 위험 또는 정신건강 위기자에게 상담을 제공하며 지역사회 내 정신건강서비스를 비롯한 위기 대응팀을 연결하고 신속한 방문, 위기 사정을 제공하는 사례관리 컨트롤타워와 같은 역할을 할 예정이다. 또한 988은 911처럼 누구나 사용할 수 있는 보편적 서비스로 정신건강에 대한 편견과 부정적 인식을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

이 글에서는 988 개통의 입법 과정, 전국적 위기 상담 체계 구축을 위한 노력 및 이에 따른 정신건강 위기 대응 체계의 구조적 변화를 뉴욕주를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 전국 자살 예방 생명의 전화와 988 입법 배경

가. 전국 자살 예방 생명의 전화 현황

전국 자살 예방 생명의 전화는 미국 내 증가하는 자살을 줄이기 위한 미국자살예방 계획(National Suicide Prevention Initiative)의 일환으로 보건복지부 내 약물 남용 및 정신보건국(SAMHSA: Substance Abuse and Mental Health Services Administration)의 재정 지원을 받아 2005년 1월 1일 개통된 24시간 운영되는 무료 상담 전화이다. 바이브런트 정신건강(Vibrant Emotional Health)라는 기관이 위탁을 받아 운영하는 전국생명의전화는 미국 전역에서 인증받은 200여 개 지역 핫라인 위기상담센터를 통합하는 연결망으로 미국 어디서나 전화를 하면 통화자의 위치에서 가장 가까운 지역 핫라인 상담센터로 연결해 주는 역할을 하고 있다. 또한 전국생명의전화는 자살 위험이 나 정신건강 위기에 처한 시민에게 전화뿐 아니라 문자, 채팅 등의 다양한 방법으로 상담을 제공하고 있다. 2018년 기준으로 약 220만 건의 통화 건수가 있었고, 현재는 문자, 채팅, SNS 등의 다양한 채널을 통해 연간 약 350만 건의 상담을 진행하고 있다. 그 수는 매년 14% 증가하고 있다. 구체적으로 전화 상담이 약 66%를 차지하고 온라인 상담이 32% 그리고 전화를 통한 문자 상담이

2% 이루어지고 있으며(Vibrant Emotional Health, 2020), 2005년에서 2018년까지 연방정부는 전국생명의전화 운영에 총 7,800만 달러(약 9,800억 원)를 지원하였다.

표 1. NSPL 통화 건수 및 예산 지원액

연도	통화 건수	예산 지원액
2005	46,197	\$3,052,000
2006	121,038	\$3,021,000
2007	402,169	\$4,484,000
2008	545,851	\$5,081,304
2009	627,129	\$4,484,000
2010	691,873	\$5,522,000
2011	789,264	\$5,522,000
2012	915,439	\$5,511,563
2013	1,130,192	\$6,071,062
2014	1,357,605	\$7,117,699
2015	1,510,223	\$7,198,000
2016	1,534,844	\$7,198,000
2017	2,025,531	\$7,198,000
2018	2,205,487	\$7,198,000
누계	13,902,842	\$78,658,628

자료: SAMHSA. (2019. 2. 7.). National Suicide Hotline Improvement Act: The Substance Abuse and Mental Health Services Administration Report to the Federal Communication Commission.

나. 통합번호 988 입법 배경 및 과정

2016~2017년 동안 미국의 자살률은 가장 높은 증가율을 보였다. 전국생명의전화 가 전화 상담을 통해 자살 사고와 절망감을

감소시키고 자살 위험을 사정하며 통화자의 즉각적인 위기 상황에 대처하고 사후 관리에 도움을 준다는 실증적 연구가 발표되었다(SAMHSA, 2021). 따라서 미국 의회에서는 증가하는 자살을 줄이기 위한 노력으로 10자리인 전국생명의전화 번호 대신 쉽게 기억할 수 있는 세 자리 번호의 구축 가능성을 연방통신위원회(FCC: Federal Communication Commission)에 검토하여 보고하라는 법안인 「전국자살핫라인향상법(National Suicide Prevention Hotline Improvement Act of 2018)」을 2018년 의회에서 통과시켰다. 이에 따라 연방통신위원회에서는 988을 세 자리 통합 번호로 채택하였고 이를 확정하는 「전국자살핫라인지정법(National Suicide Prevention Designation Act of 2020)」이 2020년 9월 21일 의회에서 통과하였으며, 트럼프 대통령이 서명함으로써 988 제정이 법제화되었다. 구체적인 입법 과정은 다음과 같다.

- 2018년 8월 14일, 전국자살핫라인향상법 제정[연방통신위원회(FCC)에서 세 자리 번호 가능성 검토]
- 2019년 8월 20일, 하원 - 전국자살핫라인지정법 발의
- 2020년 7월 16일, 연방통신위원회(FCC)에서 988 번호 채택

- 2020년 9월 21일, 상원 - 전국자살핫라인지정법 통과
- 2020년 10월 17일, 대통령 서명
- 2021년 7월 16일, 운영 기관으로 바이브런트 정신건강(Vibrant Emotional Health) 선정
- 2021년 11월 18일, 연방통신위원회 - 988 문자 기능 추가
- 2022년 7월 16일, 988 번호 전국 개통 예정

다. 988 개통과 정신건강 위기 대응 시스템의 구축

세 자리 전화번호 988의 개통은 새로운 상담 전화번호를 추가한 것 이상의 의미로, 정신건강 위기 대응 시스템을 새롭게 구축하는 촉매제 역할을 하고 있다. 화재, 교통사고, 의료 응급 상황에서 사용하는 911의 전화 건수 2억 4천만 건 중 약 10%인 2,400만 건이 정신건강 위기와 관련된 전화로 추정된다. 이 10%의 전화 건수가 988 개통 이후 점차 911 대신 988로 흡수되면 전국생명의전화 이용자 수가 증가할 것으로 예측된다. 이에 따라 연방 및 주정부에서는 지역 핫라인 상담센터 및 전국생명의전화의 기반 시설 확대, 상담인력 확충, 백업센터 지원을 위해 재정적 투자가 이루어지고 있다. 연방 정부 약물 남용 및 정신보건국에서는 1차로

4,900만 달러(약 600억 원), 2차로 2억 8,200만 달러(약 3,500억 원)를 지원할 예정이다. 988의 개통은 미 연방정부에서 2020년 발표한 정신건강 위기 돌봄을 위한 국가 지침(National Guidelines for Behavioral Health Crisis Care - A Best Practice Toolkit)과 밀접하게 관련되어 있다. 이 국가 지침에서는 효과적이며 종합적인 정신건강 위기 대응 시스템 구축을 위한 첫 번째 서비스로 24시간 운영하는 위기 상담센터를 제안하고 있다. 그리고 필요하다면 위기에 처한 개인을 돕기 위해 지역사회로 찾아가는 위기대응팀을 운영하며, 응급실 대신 24시간을 넘지 않게 정신과적 안정을 취할 수 있는 위기안정센터시설을 설치함으로써 위기 돌봄의 연속성을 강조하고 있다. 따라서 988의 개통은 정신건강 위기와 관련해 돌봄을 받을 수 있는 입구이자 출발점이라고 할 수 있다.

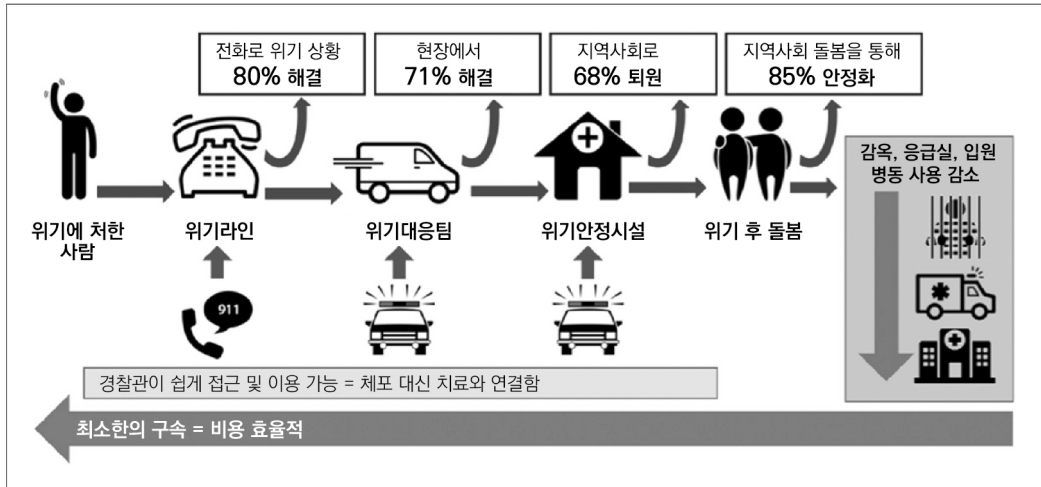
전미 주정부정신보건국장협회에서 2020년에 발표한 보고서에 따르면 위기상담센터를 비롯한 연속적 위기 돌봄 체계는 실증적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 애리조나주 남부 지역에서 이미 운영 중인 위기 돌봄 체계 데이터를 분석한 결과, 위기 상담 전화를 통해 위기 상황이 80% 해결되었다. 전화로 해결되지 않아 위기대응팀이 출동한 경우에는 현장에서 위기 상황의 71%가 해결되었으며 위기안정시설로 입소한 경우도 68%가 지역사회로 퇴원한 것으로 나타나 응급전화 911 사용, 경찰의 출동, 응급실 이용을 하지 않는 결과를 보였다. 따라서 누구나 쉽게 이용할 수 있는 988 개통은 자살 예방과 정신건강 위기 돌봄 시스템을 획기적으로 바꾸는 계기가 될 것으로 예측된다(NAMHDP, 2020).

표 2. 위기 돌봄의 연속적 체계

위기상담센터 (Crisis Call Center)	위기대응팀 (Mobile Crisis Team)	위기안정센터시설 (Crisis Stabilization Facilities)
Someone to call 필요하면 전화할 곳이 있고	Someone to respond 누군가 위기에 대응하고	Somewhere to go 안정을 취하려 갈 곳이 있다.
24시간 운영 전국생명의전화	위기에 처한 개인을 찾아가는 서비스	24시간 이내로 머물면서 정신건강 상담 및 지원을 받을 수 있는 위기안정센터

자료: SAMHSA. (2020). National Guidelines for Behavioral Health Crisis Care - A Best Practice Toolkit. Page 12-13.

그림 1. 실증연구-서부 애리조나주(Arizona Complete Health 자료)



자료: National Association of State Mental Health Program Directors. (2020. 8). *Cops, Clinicians, or Both? Collaborative Approaches to Responding to Behavioral Health Emergencies*. Retrieved from <https://www.nasmhpd.org/sites/default/files/2020paper11.pdf> 2022. 5. 20.

3. 988 개통에 따른 뉴욕주의 위기 대응 체계 변화

뉴욕주에서는 988 개통을 주정부 차원에서 지원하기 위해 2021년 12월에 「988 자살 예방 및 정신건강위기법」을 통과시켰다 (NYS Senate, 2021). 주 전역에서 어디서나 988로 전화, 문자, 온라인 상담을 신청할 경우 지체 없이 응답할 수 있는 기반시설을 마련하고 효과적인 위기 돌봄 체계를 구축하기 위한 노력은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 부족한 지역 핫라인 센터를 확충하는 것이고, 둘째는 응급실 이용이 필요하지 않은 위기 상황에서 이용할 수 있는 위기안정센터를 운영할 수 있는 법적 근거를

마련하는 것으로, 2023년 12개 센터를 개소할 예정이다.

가. 지역 핫라인 센터의 기반시설 및 상담인력 확충

뉴욕주는 전국생명의전화 규정에 부합하는 지역 핫라인 센터의 기반시설이 매우 부족한 실정이다. 62개 카운티 중에서 18%에 해당하는 11개 카운티가 전국생명의전화망에 접근할 수 있는 지역 핫라인 센터가 없다. 뉴욕주 12개 지역 핫라인 센터 중 5개 센터만 24시간 운영되고 있으며, 2개소만 문자 및 온라인 상담이 가능한 실정이다. 또한 2021년 4분기 전국생명의전화 응답 실

태 보고서에 따르면, 상담 전화의 61%만이 뉴욕주 내 지역 핫라인 센터에서 응답한 것이고 나머지 39%는 다른 주 센터에서 응답한 것으로, 기반시설 및 상담인력이 매우 부족한 것으로 나타났다. 기존 911 전화의 30%가 911 대신 988로 연락하고, 988 개통에 따라 정신건강 상담이 약 30% 증가할 것으로 예측하며, 1차 상담 후 후속 상담까지 고려한다면 상담 건수는 크게 늘어날 것으로 보인다(NYS Office of Mental Health, 2022). 이를 위해 주정부는 상담 통화량 증대에 맞춰 24시간 운영을 하기 위한 기반시설 및 상담인력을 확충하고자 이미 2021년 예산에서 1천만 달러(약 130억 원)를 투자하고, 연방정부로부터 받은 730만 달러(약 90억 원)를 상담인력 지원에 할당하며, 2022년에 3,500만 달러(약 440억 원), 2023년에 6천만 달러(약 750억 원)를 주정부 예산에서 지원할 예정이다.

나. 위기안정센터 설치 및 운영

뉴욕주에서는 개인이 처한 자살 및 정신건강 위기 상황이 생명을 위협하지 않는 경우 응급실 대신 24시간 이내로 머물면서 치료, 상담, 안정을 취할 수 있는 위기안정센터 12곳을 2023년 1월에 개소할 예정이다. 위기안정센터는 크게 집중형(Intensive)과 지원

형(Supportive)의 두 가지 형태로 구분된다. 집중형은 정신과 전문의와 간호사를 비롯한 정신건강 전문가가 상주하여 응급 치료를 제공하는 의료 모델이며, 지원형은 동료 상담가 위주의 상담 및 지원을 제공하는 형태이다. 위기안정센터는 아동, 청소년, 성인에 이르기까지 모든 연령의 내담자가 약물 남용 또는 정신건강 문제가 있을 때 예약 없이도 언제든지 이용할 수 있는 서비스이다. 뉴욕주에서 내년에 개소하는 위기안정센터는 모두 집중형으로, 주정부는 5년에 걸쳐 1억 달러(약 1,250억 원)를 지원할 예정이다. 이 집중형 위기안정센터가 개소하면 기존의 응급실 중심 정신건강 응급 체계를 혁신하는 시작점이 될 것이며, 다양한 정신건강 문제에 대해 한곳에서 치료, 상담 및 의뢰 서비스를 누릴 수 있는 다양한 형태의 정신건강 응급센터가 개소할 것으로 보인다. 이는 정신건강에 대한 부정적 편견을 줄이고 정신건강서비스의 접근성을 향상시킬 것으로 예상된다.

4. 나가며 - 한국 사회에 주는 정책적 함의

미국에서 올해 7월 16일에 개통되는 자살 예방과 정신건강 위기 상담 전화 988은 정신건강서비스의 보편적 접근성을 한층 강화하는 출발점이 될 것으로 보인다. 988, 전국

생명의전화는 단순히 세 자리 전화번호가 추가되는 것 이상의 의미로, 정신건강 위기 돌봄 체계를 근본적으로 변화시키는 역할을 할 것이다. 우울과 불안을 경험하며 자살의 위기에 노출된 개인은 전국생명의전화 988를 통해 언제 어디서나 누구라도 도움이 필요하면 상담과 도움을 받을 수 있다. 추가 도움이 필요하면 지역사회로 위기대응팀이 출동하여 생명을 보호하고, 치료와 안정적 쉼터가 필요한 경우 24시간 동안 머물 수 있는 위기안정센터로 연결하는 정신건강 위기 대응 체계를 구축하고 있다. 이러한 988 전국생명의전화 개통은 높은 자살률을 낮추기 위해 고심하고 있는 한국사회의 정신건강 분야에 여러 가지 함의를 준다고 생각한다.

첫째, 한국에서 운영 중인 다양한 자살 예방 및 정신건강 상담 전화번호를 하나로 통합하여 상담 업무를 일관화할 필요가 있다. 현재 보건복지부에서 운영하는 자살 예방 상담 전화(1393), 정신건강 위기 상담 전화(1577-0199), 한국생명의전화(1588-9191) 청소년전화(1388) 등의 상담번호가 운영 주

체에 따라 혼재한 상태이다. 따라서 다양한 상담 전화번호를 하나의 번호로 통일하여 일관된 위기 상담 체계를 구축해야 한다.

둘째, 미 전역에서 사용할 수 있는 988 번호의 개통은 전국생명의전화에서 실시한 전화 상담의 효과성 연구 결과를 기반으로 한다. 따라서 한국에서도 현재 다양한 자살 예방 및 정신건강 위기 상담 전화의 효과성을 객관적으로 확인할 수 있는 체계적인 연구를 진행하여야 한다.

셋째, 한국에서도 정신건강 위기 돌봄 체계를 체계적으로 구축하기 위한 정책 논의가 필요하다. 누구나, 언제, 어디서나 정신건강서비스를 보편적으로 이용할 수 있는 서비스 체계를 구축하기 위해 언제든지 전화할 수 있고, 어려움을 겪는 이들에게 귀 기울여 주며, 필요하면 위기에 대응하고 정신건강 치료와 상담을 위해 잠시 머물 수 있도록 하는 쉼터와 같은 시설을 마련하여 위기에 처한 시민을 도울 수 있는 연속적 돌봄 체계를 구축할 필요가 있다.

참고문헌

- National Association of State Mental Health Program Directors [NAMHPD]. (2020. 8). *Cops, Clinicians, or Both? Collaborative Approaches to Responding to Behavioral Health Emergencies*. Retrieved from <https://www.nasmhpd.org/sites/default/files/2020paper11.pdf> 2022. 5. 20.
- NYS. (2022. 2. 2.). *Governor Hochul announces 100 million behavioral health for crisis stabilization centers*. Retrieved from <https://www.governor.ny.gov/news/governor-hochul-announces-100-million-behavioral-health-crisis-stabilization-centers> 2022. 5. 24.
- NYS Office of Mental Health. (2022. 2. 2.). *988: More Than a Number - New York State 988 Implantation Plan Report*. Retrieved from <https://omh.ny.gov/omhweb/statistics/988-report-to-legislature.pdf> 2022.5.22
- NYS Senate. Senate Bill S6194B 2021-2022 Legislative Session (2021). <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2021/s6194/amendment/b>
- SAMHSA. (2019. 2. 7.). National Suicide Hotline Improvement Act: The Substance Abuse and Mental Health Services Administration Report to the Federal Communication Commission. Retrieved from <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-359095A1.pdf> 2022.5.20.
- SAMHSA. (2020). *National Guidelines for Behavioral Health Crisis Care - A Best Practice Toolkit*. Retrieved from <https://www.samhsa.gov/sites/default/files/national-guidelines-for-behavioral-health-crisis-care-02242020.pdf> 2022.5.20.
- SAMHSA. (2021. 12.). *988 Appropriations Report*. Retrieved from <https://www.samhsa.gov/sites/default/files/988-appropriations-report.pdf> 2022. 5. 22.
- Vibrant Emotional Health (2020. 12.). *988 Serviceable Populations and Contact Volume Projections*. Retrieved from https://www.vibrant.org/wp-content/uploads/2020/12/Vibrant-988-Projections-Report.pdf?_ga=2.62739180.1718066263.1611784352-1951259024.1604696443 2022. 5. 28.
- Vibrant Emotional Health. (2020). *988 Behavioral Health Crisis Care Continuum*. Retrieved from https://www.vibrant.org/wp-content/uploads/2020/07/988-Behavioral-Health-Crisis-Care-Continuum_KR.pdf 2022. 5. 24.