

# 영국의 정신보건 개혁

영국인 4명 중 1명은 생애 적어도 한 번은 정신건강장애를 앓는 것으로 나타났다. 대부분의 정신건강장애는 24세가 되기 전에 발생하기 때문에 아동과 청소년의 정신건강 문제에 조기 개입하는 것이 중요하며, 영국에서는 많은 아동과 청소년이 제때 제대로 된 치료와 도움을 받지 못하고 있다.

테리사 메이 영국 총리는 영국 자선위원회에서의 올해 첫 연설에서 이번 정부가 정신건강에 정책적 우선순위를 두고 정신건강 문제 해결에 학교를 중심으로 한 지역사회 참여를 적극 모색하겠다는 정책을 제시했다. 그러나 정신건강 캠페인 활동가들과 자선단체들은 메이 총리가 정신건강 문제에 대한 정부 개입의 중요성을 부각한 것은 환영하면서도 말을 받쳐줄 예산 지원이 약속되지 않은 점을 지적했다.

## 영국자선위원회 연설

영국인 4명 중 1명은 생애 적어도 한 번은 정신건강장애<sup>1)</sup>(common mental health disorders)를 앓는 것으로 조사되었다. 정신건강장애는 영국인이 가장 많이 겪는 장애로 영국 질병 부담의 23%를 차지하며, 이로 인한 사회·경제적 비용은 연간 1,050억 파운드에 달하는 것으로 추정된다. 이는 영국 국민보건서비스(이하 NHS)의 1년 예산과 맞먹는 규모이다.

영국자선위원회(Charity Commission)에서의 올해 첫 연설에서 테리사 메이 영국 총리는 이번 정부가 영국인의 정신건강을 정책적 우선순위에 두어 정신질환에 대한 사회적 편견을 없애고, 정신건강 문제에 지역사회가 개입할 수 있도록 학교·직장·카페 등을 적극 활용하며, 다양한 시범 사업을 통해 효과적인 해결책을 강구하는 노력에 총력을 기울일 것이라고 밝혔다.

## 영국의 정신건강 현황

2011년 영국 연립정부는 정신질환자의 정신·신체건강 개선, 치료 환경 개선, 자해 및 사회적 낙인 줄이기 등의 세부 목표를 둔 정신건강 전략을 수립했으나 정신건강 서비스 이용자 수가 급증하면서 프로그램을 집행하는 데 어려움이 따라 이를 적절히 수행하지 못했다. 영국에서는 치료가 필요한 환자들이 여전히 제때 치료를 받지 못하고 있으며 자살도 늘고 있다. 정신건강 전문가 집단과 자선단체는 정신건강 문제의 심각성이 오랫동안 제기돼 왔고 지난 정부들이 수많은 공약을 남발했지만 지금까지 영국에서 정신건강은 신체건강에 밀려 제대로 된 관심과 투자를 받지 못했다고 지적했다.

## | 아동

영국에서 정신질환의 50% 정도는 14세, 75% 정도는 24세가 되기 전에 발생하며 오늘날 5~16세 영국 아동 10명 중 1명은 행동장애(6%), 불안장애(3%), 주의력결핍 과잉행동장애(2%), 우울증(2%) 등의 정신장애 중 하나를 앓거나 둘 이상을 동시에 앓고 있다. 그러나 이들은 제때 제대로 된 도움을 받지 못하고 있다. NHS의 조사 결과 불안증, 우울증 등의 정신건강 문제를 호소하는 아동 및 청소년 10명 중 6명은 심리 및 정신과 치료를 전혀 받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 2015년 한 해에만 아동 및 청소년 24만 8,000명 이상이 NHS의 아동·청소년정신건강서비스(Children and Adolescents Mental Health Service)에 치료를 의뢰했으나 이들 중 다수가 치료 자체를 거부당했거나 오랜 대기 시간을 견뎌야만 했다. 2015년에 심리치료를 신청하고 치료사를 만나는 데까지 걸린 시간은 평균 32주였으며, 입원서비스가 필요한 일부 중증질환 아동은 거주 지역에서 치료를 받지 못해 치료가 가능한 다른 지역으로 이동해야 하는 불편을 겪어야 했다.

한편 행동장애가 있는 아동은 그렇지 않은 아동에 비해 학교에서 조기 퇴학당할 확률이 2배, 10대에 부모가 될 확률이 3배, 약물에 의존할 확률은 4배, 30세 전에 사망할 확률은 6배, 교도소에 갇힐 확률은 20배가 더 높은 것으로 나타났다. 전문가들은

학업, 교우 관계 등에서 오는 스트레스와 빈곤, 가족 파괴 등이 학령기 아동과 청소년의 정신건강장애 발병 요인으로 작용한다고 지적한다.

영국에서 자녀를 둔 여성 5명 중 1명은 임신 중이나 출산 후 1년 내에 우울증, 불안증, 환각증 등의 정신 건강장애를 앓는 것으로 조사됐다.

영국 청년 여성이 정신건강 문제와 관련해 가장 위험한 인구 그룹으로 부상하고 있다.

영국에서 2014~2015년 사이 정신 건강·학습장애서비스를 이용한 성인은 200만 명에 달했다. 그러나 정신건강 문제를 가진 사람의 4분의 3은 아무런 도움도 받지 못했다.

**| 여성**

영국에서 자녀를 둔 여성 5명 중 1명은 임신 중이나 출산 후 1년 내에 우울증, 불안증, 환각증 등의 정신건강장애를 앓는 것으로 조사됐다. 정신건강 문제는 모성건강에 영향을 미칠 뿐만 아니라 이들 자녀의 감성, 사회성, 인지력 개발에도 장기적인 영향을 미친다. 영국에서 여성의 출산 전후 정신질환으로 인한 사회·경제적 비용은 매년 81억 파운드, 출산 1건당 1만 파운드 수준으로 추산된다. 그러나 종종 정신건강장애나 복합장애를 앓는 여성에게 필요한 전문서비스를 제공하는 지역은 영국 전체의 15%에 못 미치며 영국의 40% 이상 지역은 여성을 위한 정신건강서비스가 전무한 형편이다. 영국 모성 사망의 두 번째 주된 이유는 자살이다.

**| 청년 여성**

영국의 의료 정보와 정보기술을 담당하는 NHS디지털의 조사에 따르면 영국 청년 여성이 정신건강 문제와 관련해 가장 위험한 인구 그룹으로 부상하고 있다. 2014년 NHS디지털이 수행한 국민 정신건강·복지조사(The National Study of Mental Health and Wellbeing)에서는 영국 남성 8명 중 1명이 불안증과 우울증 등에 시달리고 있는 반면 여성은 5명 중 1명이 그런 것으로 나타났다. 또한 청년 여성의 자해, 외상 후 스트레스, 조울증 비율도 다른 인구집단에 비해 높은 것으로 나타났다.

영국의 정신건강 자선단체인 마인드(Mind)의 스티븐 버클리는 오늘날 영국 청년층은 경제적 불확실성이 커진 시기에 근로 연령에 도달해 부채, 실업, 빈곤 등의 부정적 사회 이슈에 많이 노출되었고, 이러한 사회적·환경적 압박이 청년들의 정신건강에 부정적인 영향을 미쳤다고 밝혔다. 또한 소셜미디어 사용의 '급증'도 청년층 정신건강 악화에 중요한 요인으로 자리 잡았다고 밝혔다. 소셜미디어의 즉각적이고 무기명적인 성격 때문에 청년층이 정신건강에 해로운 표현을 접할 기회가 많아졌고 온라인 따돌림(online bullying)도 증가했기 때문이라는 것이다.

**| 자살**

영국의 자살률은 꾸준히 감소하다 최근 다시 증가하기 시작했다. 2014년 잉글랜드에서 자살로 목숨을 잃은 사람은 4,882명에 달했다. 특히 중년층의 자살률이 두드러지게 증가했다. 이제 영국에서 자살은 15~49세 남성의 주요 사망 원인 중 하나가 됐다. 평균적으로 남성이 자살할 확률은 여성보다 세 배 높다(2013년 자살 건수 5건 중 4건이 남성의 자살).

**영국의 정신건강서비스**

영국에서 2014~2015년 사이 정신건강·학습장애서비스를 이용한 성인은 200만 명에 달했다. 그러나 정신건강 문제를 가진 사람의 4분의 3은 아무런 도움도 받지 못했다. 그나마 도움을 받은 사람 중에서도 영국 국립보건임상연구원(National Institute for Health and Care Excellence)이 권고하는 수준의 치료적 개입을 받은 사람은 소수에 불과했다.

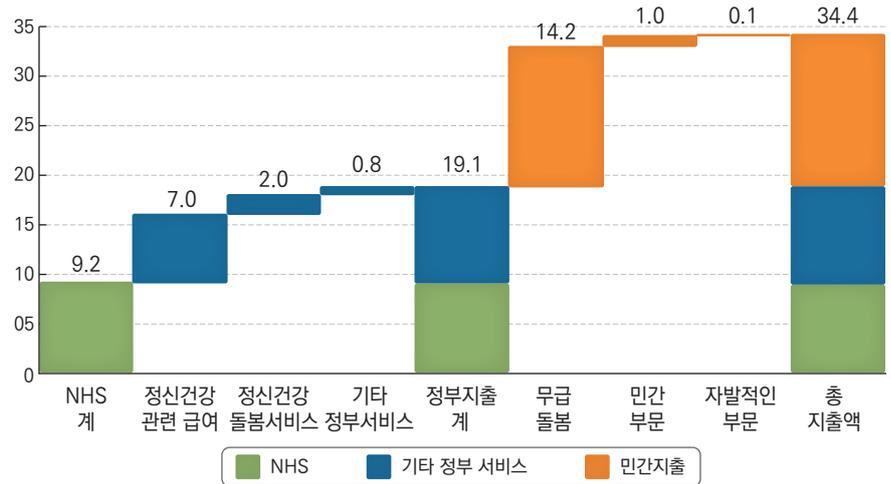
영국에서 정신건강 문제를 가진 성인 10명 중 9명은 1차 의료의 도움을 받는다. 심리치료 확대정책(Improving Access to Psychological Therapies) 도입 이후 심리치료 이용이 현저히 늘어났지만 서비스에 따라 상당한 차이가 있어 운영이 효과적으로 이뤄지는 서비스는 대기 시간이 평균 6일인 반면, 평균 대기 시간이 124일인 서비스도 있다. 종종 정신건강 문제를 앓는 성인의 90%는 지역사회서비스의 도움을 받는다. 그러나 국립보건임상연구원이 권고하는 핵심 치료는 대기자가 너무 많아 상당수의 환자들이 전혀 이용하지 못하고 있다.

의료질위원회(Care Quality Commission)가 실시한 조사에서 정신건강 위기 순간에 적절한 도움을 제공받았는지에 대한 질문에 응답자의 14%만이 그렇다고 대답했으며 위기대응서비스를 책임지는 지역사회서비스 제공 팀의 절반 정도만이 24시간/7일 위기대응서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다.

정신건강 영역은 NHS 활동의 23%를 차지하지만 전문적인 정신건강서비스에 대한 NHS 지출 규모는 10%를 조금 웃도는 수준이다.

정신건강 영역은 NHS 활동의 23%를 차지하지만 전문적인 정신건강서비스(secondary mental health services)에 대한 NHS 지출 규모는 10%를 조금 웃도는 수준이다. 신체건강에 우선순위를 둔 NHS가 정신건강서비스에 대한 투자를 외면해 왔기 때문이다. NHS잉글랜드가 위탁한 조사에 따르면 잉글랜드의 정신건강서비스 지출 규모는 치매와 약물중독에 대한 개입을 제외하면 연간 340억 파운드인 것으로 조사되었다. 이 중 190억 파운드는 정부 지출, 나머지 140억 파운드 정도는 무급 보호자의 노동비용 환산액이 주를 이룬다(그림 1).

그림 1 2013년/2014년 잉글랜드 정신건강 지원·서비스 비용



메이 총리는 연설에서 정신건강 문제에 대한 사회의 부당한 태도가 바뀌어야만 정신건강도 신체건강과 동등한 대우를 받을 수 있다는 점을 강조했다.

### 메이 총리의 정신보건 개혁안

메이 총리는 자선위원회 연설에서 빈곤, 인종차별, 성(性)차별, 청년 실업 등과 함께 정신건강 문제를 영국 사회에 존재하는 “숨겨진 부당함(hidden injustice)”으로 규정하고, 정부의 적극적인 개입과 시민사회의 참여를 특징으로 하는 공유사회(shared society)를 건설해 이러한 부당함을 해결해 나가겠다고 밝혔다. “숨겨진 부당함”을 “일상의 부당함(everyday injustice)”이라고도 표현한 메이 총리는 연설에서 정신건강 문제에 대한 사회의 부당한 태도가 바뀌어야만 정신건강도 신체건강과 동등한 대우를 받을 수 있다는 점을 강조했다.

### | 메이 총리의 정신보건 개혁안

- 학교 정신보건 개혁
  - 중·고등학교 정신건강 응급처치훈련(mental health first aid training) 실시: 중·고등학교 교사와 교직원에게 정신질환 증상을 식별하는 방법과 정신건강장애를 앓는 학생에 대한 지원 방법을 가르친다.
  - 아동 및 청년 정신건강서비스 제공에서 지역 NHS 서비스와 학교 간 협력 방안을 모색한다.
  - 의료질위원회와 영국 교육표준행정청(Ofsted)의 협력으로 아동 및 10대의 정신건강서비스 효과를 점검하고 서비스 성과 평가 시스템을 개발한다.
  - 2017년 말까지 아동·청소년 정신건강서비스 정책 제안서(green paper)를 의회에 제출한다.
  - 2021년까지 정신질환 치료를 위해 다른 지역으로 이동해야 하는 일이 없도록 만든다.
  - 정신건강장애 예방을 위해 시민사회와의 협력을 강화한다.
- 일터 정신건강 강화
  - 정신건강 전문가, 자선단체, 사용자 그룹 등과 협력해 기업 내 정신건강장애에 대한 태도 변화와 정신건강장애 예방을 이끄는 협력체를 구성하여 피용자의 정신건강과 생산성을 제고할 수 있는 방안을 모색한다.
  - 정신건강장애가 있는 피용자에 대한 지원을 법으로 보장하는 방안을 모색하기 위해

고용차별법을 검토한다.

- 정신건강장애로 실업에 처한 사람들이 재취업에 성공하도록 지원한다.
- 지역사회 지원 강화
  - 정신건강 문제를 가진 사람이 긴급한 상황에 처했을 때 가정의(GP)나 응급실(A&E)보다는 지역 의원, 위기 카페(crisis cafes), 기타 안전한 장소를 찾을 수 있도록 지역 안전 장소를 확충하는 데 1,500만 파운드를 추가 지원하고 지역의 자선단체, 교회, 단체 등이 이 기금을 활용해 지역 안전 장소를 운영할 수 있도록 조치한다.
- 디지털 정신건강서비스 강화
  - 대면 진료 전에 온라인으로 증상을 체크하고 필요한 긴급 조치 정보를 얻을 수 있는 온라인 서비스에 6,770만 파운드를 투자한다.
- 정신건강 문제로 부채 상황에 문제가 생겼을 때 채권추심업체(debt collector)에 제출하는 정신건강장애 증명서를 발급하기 위해 가정의에게 300파운드를 지불해야 하는 현행 '건강부채양식(health debt form)'을 검토 후 폐지한다.
- 강화된 범정부 자살 예방 전략을 수립한다.

메이 총리의 정책 목표는 정신보건 서비스 예산을 상당히 늘려야만 제대로 실행할 수 있을 것이며, 연설의 진위는 환자의 일상 경험에서 나타나는 차이에 의해 증명될 것이라고 평가했다.

### 영국 사회의 반응

정신건강 캠페인 활동가들은 영국 보건정책에 대한 메이 총리의 최초 연설에서 그가 정신건강의 중요성을 부각한 것을 높이 평가했다. 또한 영국의 학교에서 정신건강응급처치훈련을 추진하겠다는 것은 총리가 정신건강과 관련된 사회문제를 NHS만의 문제로 보지 않는다는 것을 보여 줬다며 긍정적으로 평가했다. 재계 또한 직장 내 정신건강 증진 정책을 환영했다. 교육계는 청소년에게 중점을 둔 총리의 정신건강정책을 지지하면서도 학교들이 당면한 주요 문제는 NHS의 전문적인 서비스가 부족하다는 점이라면서 정부의 계획에 이런 서비스를 강화하기 위한 재정 지원 방안이 담겨 있지 않다고 우려를 표명했다. 영국 교육지도자조합(NAHT)의 러셀 하비는 정신건강서비스에 대한 수요 증가, 복잡해지는 정신건강 문제, 긴축예산이 복합적으로 작용해 도움이 절실한 아이들이 도움을 받을 길을 막고 있다고 말했다. 정신건강 자선단체인 세인(Sane)은 메이 총리의 정책 목표는 정신보건서비스 예산을 상당히 늘려야만 제대로 실행할 수 있을 것이며, 연설의 진위는 환자의 일상 경험에서 나타나는 차이에 의해 증명될 것이라고 평가했다.

### 출처

- "Mental health reforms to focus on young people, says PM", BBC News, Jan 9, 2017
- "Young women at 'highest mental health risk'", BBC News, Sept. 2016, 2016
- "Mental health survey reveals pressure on young", BBC News, Sept. 29, 2016
- "Mental health: 'One in four adults in England has a condition'", BBC News, Jan 15, 2016
- "The shared society - more than a slogan?", BBC News, Jan 09, 2016
- "Child mental health crisis 'worse than suspected'", The Guardian, Apr 29, 2016
- "Two-thirds of parents fear child's mental illness 'a life sentence'", The Guardian, Jun 28, 2016
- "NHS child mental health services are failing the next generation, say GPs", The Guardian, Jul 4, 2016
- The shared society: Prime Minister's speech at the Charity Commission annual meeting - Speeches - GOV.UK. <http://www.gov.uk/government/speeches/the-shared-society-prime-ministers-speech-at-the-charity-commission-annual-meeting>에서 2017. 1. 13. 인출.

1) 일반 정신건강장애에는 우울증(depression), 불안장애(generalized anxiety disorder), 공황장애(panic disorder), 강박장애(obsessive-compulsive disorder), 외상 후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder), 사회불안 장애(social anxiety disorder) 등이 포함된다.