

日本の「베이비·호텔」에 關한 考察

— 東京都의 現況을 中心으로 —

淑明女子大學校 兒童福祉學科 講師 黃 榮 子

目 次

I. 序 論

1. 「베이비·호텔」의 定義
2. 研究의 目的
3. 調査範圍 및 接近方法

II. 日本의 「베이비·호텔」의 實態 및 問題點

1. 「베이비·호텔」에 關한 實態報告
 2. 日本의 保育政策과 「베이비·호텔」問題
- ### III. 論議와 提言

I. 序 論

1. 「베이비·호텔」의 定義

日本에서 「베이비·호텔」이라는 用語가 쓰여진것은 1970年代중반부터라고 한다. 그러나 一般的으로 이 「베이비·호텔」이라는 用語가 어떤 이미지를 가지고 사용되기는 극히 최근의 1, 2年の일인것같다. 用語의 定義 그 自體가 重要하다고 생각지는 않지만, 어린이들의 人權이 無視되고, 侵害당하는일이 빈번하게 일어나는것이 「베이비·호텔」이라고 一般的으로 理解하고 있기때문에 그 定義를 다음과같이 規定한것 같다. 우선 「베이비·호텔」의 概念을 『營利主義的無認可託兒企業(施設)』이라고까지 規定지은 사람이 있다.¹⁾

그러나 日本厚生省에서는 『「베이비·호텔」이란 乳幼兒의 保育施設으로써 夜間保育, 宿泊을 겸한保育 또는 一時的으로 어린이를 맡아서 保育하는施設』을 말한다고, 이러한 施設들의 調査過程에서 그렇게 規定되고 있다.²⁾

2. 研究의 目的

「베이비·호텔」이란 이름의 색다른 施設이 日本에서 성업중이다. 고객은 물론 어린이들이며, 이 新形호텔은 乳幼兒들을 밤늦게까지 또는 24時間 돌봐주는 새로운 형태의 託兒所이다. 마음놓고 어린이를 맡길수 있다는 점에서 職場女性들의 환영속에 數가 늘고 있지만, 어린이가 자주죽는등 事故가 잇달아 社會問題化되고있다.

「베이비·호텔」이 日本에서 처음 등장한것은 1970年경 大阪에서 새로운 형태의 託兒所란 선전과 함께 첫선을 보였다. 그 후 젊은 職場女性들의 애용속에 전국 곳곳에 자리잡기 시작했다. 日本厚生省(우리나라의保社部)의 調査에 依하면, 全國에 587 개소가 있고, 1만명의 어린이가 수용되어 있다고한다. 그러나 關係者들은 實際로는 2,000 개소쯤 되는것으로 推測하고있다. 東京에만도 169 개소가 성업중인데, 대부분, 나이트클럽이 밀집해있는 歡樂街에 모여있다. 이용자는 나이트클럽이나 卍一 등의 호스티스, 一般職場女性, 病院에 入院한 母性 또는 缺損家庭등에서 이용하고있다. 호텔이란 이름이 붙어있지만, 施設은 一般託兒所와 다를바없다.

日本에는 어린이를 맡아 돌봐주는 認可保育

1) 鈴木政夫編, 베이비호텔, 그 實態와 問題點, ささら書房, 1981. p. 138

2) 讀賣新聞, 1981年 1月6日字

所(어린이집)가 22,000 여개소나 있으나 이처럼 많은 一般保育所를 제쳐놓고 「베이비·호텔」이 인기를 끌고 있는 것은, 어린이를 맡기는데 아무런 제약이 없기 때문이라고 한다. 一般保育所에서는 돌전의 어린이는 받지않고, 保育時間도 午後 5時까지이지만, 이에 비해 「베이비·호텔」은 태어난 지 얼마안되는 嬰兒도 받아주고 保育時間도 거의 無制限이다.

그러나 이처럼 편리하게만 느껴지는 「베이비·호텔」에서 최근 事故가 잇달아 일어나자 社會問題化되어 主務官廳인 厚生省에서 一齊調査를 시작하여 그 結果와 對策이 發表되었다. 또한 「베이비·호텔」에서 오래도록 자란 아이들은 無表情하고 자기마음에 들지않는 일이 있으면 벽이나 책상같은 곳에 자기머리를 부딪혀 박으면서 이상한짓을 하는것도 텔레비를 통해서 放映되고 있으며, 오랫동안 호텔생활을 한 두살박이-어린이가 여지껏 「엄마 빨리와」란 말밖에 못하는 現實을 가볍게 보아서는 안될 것으로 생각된다.

本研究者는 이와같은 日本의 「베이비·호텔」을 둘러싼 諸問題가 江 건너 불이 아니라, 우리나라에서도 언제고 일어날수 있는 일이라 생각되어, 그동안 日本에 在留하면서 구한 資料를 整理하고 分析·檢討하므로써, 이에 關心있는 분들에게 작은 참고자료로나마 되었으면 하는 뜻에서 本研究를 하게 되었다.

3. 調査範圍 및 接近方法

앞에서도 말한바와같이 夜間保育, 24時間保育, 나아가서는 保育時間自由化등을 口號로 한 「베이비·호텔」과 같은 認可外的 私的保育所-비스施設의 增加는 그 原因이 여러가지로 생각된다. 그 중에서도 認可된 保育所와 그것과 關連된 保育行政의 자세가 最大의 原因으로 되어있다는 事實이 日本TBS 報道局등이 行한 「베이비·호텔」利用者調査³⁾ 結果에서 나타나

고있다. 그 結果에 따르면, 東京都內 「베이비·호텔」 208 개소의 利用者 450 人을 대상으로 行한 調査를 보면 90.2%까지가 勤勞女性들이었으며 認可保育所의 利用을 생각해 보았는지의 여부에 대해서는 30.7%가 처음부터 「時間이 맞지 않기 때문에 단념했다」라고 했다. 17.8%는 「申請했으나 들어가지 못했다」라고 했으며, 그외의 7.1%는 「入所를 기다렸다」, 21.6%는 아예 保育所에다 넣을 생각도 하지 않았다고 한다.

따라서 本研究에서는 「베이비·호텔」問題와의 關係에서 認可保育所의 實態와 問題點에 關해서 主로 東京都의 例를 中心으로 考察해보고자 한다. 왜냐하면 認可保育所의 問題點을 밝힘으로써 「베이비·호텔」이 왜 增加하게 되었는지를 알게될 것이고, 나아가서는 이러한 問題를 根本적으로 해결하는 手段으로서 日本의 保育行政을 어떻게 改善할 것인가에 對한 具體的인 指針을 얻을 수 있을 것으로 생각하기 때문이다.

II. 日本의 「베이비·호텔」의 問題點

1. 「베이비·호텔」에 關한 實態報告

여기 紹介하는 實態報告는 東京保育問題研究會會員이며, 日本東洋大學兒童相談室職員인 모리마(森田明美)氏가 「베이비·호텔」을 訪問調査한것으로 保育政策研究紙에 실었던것을 披奉한 것⁴⁾과 東京保育問題研究會主催 「베이비·호텔」問題討論會⁵⁾에서 發表한 保母(「베이비·호텔」에 勤務했던保母)의 證言을 약간 紹介하기로 한다. 모리마氏의 實態報告는 다음과 같다.

첫째 케이스는, 京都에 있는 「京都富士센터」라는 「베이비·호텔」로써 24時間保育을 하는 곳이다. 이施設은 「베이비·호텔」중에서도 아주 나쁜施設에속하며, 死亡事故를 일으키기도 했던곳으로 50歲정도의 男子 혼자서 자동차로 아이들의 送迎은 물론, 保育 또한 혼자서하는 그

3) 日本 TBS 報道局的 「베이비·호텔」利用者調査, 1980年10月

4) 東京都保育問題研究会編, 保育政策研究2號, 森田明의 「ベビーホテルの實態報告」, 1981. p. 10-105

5) 東京保育問題研究會 主催, 「베이비·호텔」問題와 그 대책을 둘러싸고」라는 題下의 討論會, 1981年4月12日

야말로 營利를 目的으로 하는 施設이다.

이 施設에서는 1973年 12月 6日 「心不全」이라는 病으로 9개월된 乳兒가 死亡했으며, 당시 이 施設에는 晝間에 1名, 夜間 11名(乳幼兒 포함)을 맡아 있으면서, 保育料는 每月 25,000円(約 75,000원)씩 받는다. 이곳의 施設長은 前에 同市の 어느 「베이비·호텔」에서 어린이를 실어오는 運轉手로 勤務했으며, 自己도 하면 될 것같이 생각되어 시작했다고 한다.

모리따氏가 이 施設을 처음으로 訪問 한 것은 1973年 8月 12日인데, 入室을 거절당해 못들어가고 밖에서 소위 원장이라는 男子와 얘기를 나누었는데, 그사람 말이 「아이들을 맡기겠다는 사람이 점점 많아져서, 지금 増築中에 있으며, 死亡事故 이후에는 乳兒는 겁이 나서 받지 않고 있다」고 말하였으나, 방안에서는 어린애들의 우는소리가 들려오는 것을 볼때, 거짓말을 하는 것 같았다고 했다. 그당시 3歲兒이상 8名에게 每月 30,000 ~ 35,000円(약 90,000 ~ 105,000원)의 保育料를 받았다고 한다.

1978年 2月, 두번째 訪問했을때, 당시 京都에는 大規模의 「베이비·호텔」이 設立됨에 따라 아이들을 모두 그 施設에 빼앗겨서 一時 폐원했다고 한다. 1980年 7月, '80年度에 들어와서 다시 호스텍스등의 이용객이 많아져서 開園하여 地下室에 乳兒 5名과 一層에 幼兒 11名이 맡겨져 있었다고 한다.

日課를 보면('78년에 들은 얘기) 午後 3時 ~ 5時까지 자동차로 어린이를 데려와서(父母들은 이 施設을 본일이 없다고함) 午前 1시에 어린이를 집에 데려다준다. (숙박어린이는 시설에 그대로 두고) 그사이에 어린이들은 그림을 그리거나 산수공부를 한다고 했다. 週一回씩 어린이들에게 목욕을 시킨다면서 자랑을 하였으며, 食事は 經營者가 만들어서 먹인다고 했다.

또한 이 施設에는 변소가 없기때문에 변기에 받아다가 가까운 山에다 버린다고 했다.

둘째 케이스는, 東京의 新宿에 있는 “新宿베이비싸롱”이라는 곳인데 經營者 아사마(淺田和美)氏는 現在日本 「베이비·호텔」協會를 만들어서 副會長을 역임하고 있으며, 森田氏가 訪

問했을때는 적극적으로 施設을 公開할 정도로 자신감을 가지고 있었다고하나, 「베이비·호텔」중에 좀 良心的이고 잘한다는 施設이 이정도구나 하는걸 느꼈다고 한다.

이 施設은 新宿의 高層빌딩속의 어느빌딩의 急傾斜진 계단을 올라가는 3층에 있었다고 한다. 門에는 非常時에 대비해서 避難場所등이 쓰여져 있었으나, 保母들의 不滿을 듣지 않더라도, 非常時에 아이들을 안고, 그 계단으로 避難할 수 있다고는 생각되지 않았다고 한다.

거기에는 經營者家族들이 같이 生活하고 있고, 夜間에는 淺田氏 자신이 保育을 한다고 했다. 어린이용 침대는 비싼것이라고 강조하였지만, 싸이즈가 너무 작아서 1歲兒가 겨우 누울수 있을 것 같다고 했다.

最近 다른 類似 施設이 많이 생기게 되어, 어린이數는 줄고, 경쟁때문에 保育料는 내려받고 있어서 經營이 어렵다고 하나 침대수로보아 많은 어린이들이 이용하는 것 같았다고 했다. 訪問은 正午 조금 지나서 했는데, 당시 保母 3人에 2~5歲兒 7名이 맡겨져 있어서, 다른곳에 비해 아이들이 없었다고 한다.

保育料~申請金 2,000円 < 6,000원 >

時間保育料~1時間 1,000円 < 3,000원 >

(料金表에는 2時間에 2,500円 < 7,500원 >으로 되어있으나, 他 施設의 등장으로 料金を 내려받고 있다고함)

宿泊料金(午後 6時 ~ 朝 11時까지) ~ 10,000円 < 30,000원 >

月保育料~(晝) 朝 8時 30分 ~ 午後 5時 30分까지 - 55,000円 < 165,000원 >

(夜) 午後 5時 30分 ~ 12時까지 - 55,000円 < 165,000원 >, 午後 5時 30分 ~ 朝 10時 30分까지 ~ 70,000円 < 210,000원 >

月間保育料(日·祭일에만 아이를 데리고 간다) - 150,000円 < 450,000원 >

한편, 「베이비·호텔」에 勤務했던 保母(田中隆子, 米山千恵)들의 證言을 紹介하면 다음과 같다.

保母. 田中氏의 경우: 經營者의 아들이 送迎車로 2時間 정도 돌아다녀서 모아온 乳幼兒들 30

여명에 保母는 두사람뿐. 離乳食은 野茶를 먹사 에다 간것으로 똑같은 음식을 먹이고, 幼兒에게는 빵가루등을 넣어서 만든 걸쭉한 죽같은 음식을 숟가락 하나로 돌려가면서 떠먹인다. 아이들이 감기가 들면 빨리 낫게 하라고 한꺼번에 많은양의 藥을 먹이라고 經營者의 指示가 내리지만, 자기는 겁이 나서 園長 몰래 약을 내다버렸다고 한다.

保母, 米山氏의 경우: 어린이용 침대 하나에 3名의 어린이를 눕히며, 기저귀는 갈아주는것이 귀찮기 때문에 채우지 않고, 침대위에다 기저귀를 펴놓는다고 한다.

아이들이 이 施設에 들어와서 1주일만 되면 음식이 킁킁하게되고 너무 험하게 다루기 때문에 이를 보다못한 父母들이 區廳에 가서 하소연을 하면, 區廳에서는 「無認可이기 때문에 어쩔수 없다. 아이를 그런 施設에 맡기지 않으면 되지 않느냐」라는 대답을 한다고 한다.

以上에서 본바와 같이 日本에 있어서 「베이비·호텔」은 그 設備, 人的配置, 地域環境 등의 條件은 다르지만, 한가지 共通點은 이러한 施設에 어린이를 맡기는 것은 可能할지언정 (그중에는 맡기는것조차 되지않아 죽는아이도 있지만) 保育所保育이 指向하는 어린이들의 發達을 기대하는 것은 無理할 것으로 생각된다.

2. 日本의 保育政策과 「베이비·호텔」問題

本考察에서는 「베이비·호텔」의 增加와 關連해서, 現行 日本의 保育問題를 東京都를 中心으로 해서 다음과 같이 6가지 面에서 分析, 檢討해보고저 한다.

- (1) 保育所의 不足狀況
- (2) 零歲兒保育의 未備
- (3) 保育時間의 不充分
- (4) 入所時期의 固定化(途中入所나 即時入所가 困難)
- (5) 入所手續과 入所措置基準
- (6) 保育所に 入所되지 못했을 때의 代替措

置의 缺如

(1) 保育所의 不足狀況

日本의 保育所⁶⁾는 우리나라와 같이 兒童福祉法을 根據로 해서 設置된 兒童福祉施設이다. 그 施設現況은 (表1)에서 보는바와 같이, 全

(表1) 保育所의 現狀(全國, 東京)

구 분	지 역	東 京 部
	수 國	1980. 12
保育所數	22,039개所	1,527개所
그중公營分	13,328개所	949개所
兒童定員	2,136,569人	157,946人
在籍兒數	1,992,745人	155,242人

註)全國은 厚生省統計情報部

東京都是 東京都福祉局.

國에서 約200만명(乳幼兒人口의 19%), 東京都에서만도 約16만명의 乳幼兒들을 보호하고 있다. 우리나라의 어린이집 施設數와는 比較가 되지 않을만큼 많은 保育所가 設置되어있음에도 불구하고, 現在 日本에서는 保育所의 不足現狀을 나타내고 있다. 1976年 日本厚生省調査에 依하면, (表2)에서 보는 바와 같이,

(表2) 日本全國의 要保育率과 保育所의 不足狀況

구 분	년 도	1967年	1976年
	A. 乳 幼 兒 數		1,024萬人
B. 要 保 育 率		14.5%	18.6%
C. 要 保 育 兒 數		148萬人	227萬人
(A × B)			
D. 保 育 所 定 員		98萬人	180萬人
E. 不 足 分 (C - D)		50萬人	47萬人

註) A는 總理府統計局의 數値에서.

B는 厚生省 「全國要保育兒童 實態調査結果」(1967, 1976年)

D는 厚生省統計情報部의 자료.

6) 日本의 保育所라함은 우리나라의 어린이집에 해당하는 乳幼兒保育施設로서 法的인 用語는 保育所이지만, 一般의으로는 保育園이라 불리어지고 있다.

日本全國에서 47 만명정도의 要保育兒童이 入所하지 못하고 있다고 한다. 그중에서도 大都市나 그 週邊都市에서는 더욱 保育所不足現狀이 심각하다고 한다. [表 3]은 東京都의 最近

表 3. 東京都에서 要保育率과 保育所不足現狀의 推移

구분 \ 년도	1974年	1979年
A.乳幼兒數	18.1萬人	97.6萬人
B.要保育率	21.0% (13.4%)	23.7% (17.4%)
C.要保育兒數 (A×B)	24.8萬人 (15.8萬人)	23.1萬人 (17.0萬人)
D.保育所定員	11.5萬人	15.2萬人
E.不足分(C-D)	13.3萬人 (4.3萬人)	7.9萬人 (1.8萬人)

註) A는 住民基本台帳人口(各年 1月 1日 現在)

B는 東京都「民生行政基礎調査報告書」(1974, 1979年版)에서.

단, 要保育率は 同報告書에서 말하는 保育所入所措置基準에 해당하는 兒童(基準該當兒童)의 數值다. ()內的 數値는 同報告書에서「要保育兒童」이라고 칭하는 아이로서 「基準該當兒童」중 이미 幼稚園에 다니는 아이는 뺀 숫자이다.

D는 各年 4月 現在의 數值이다.

의 實態調査에 의한 保育所不足現狀인데, 乳幼兒人口가 減小하고 있음에도 保育所入所の 必要度를 나타내는 要保育率は 상승하고 있어, 1979年에는 約8만명분(約800개소)의 保育所가 不足하다고 한다. 이것은 現在의 保育所數(1527개소)의 5~6割분에 해당한다.

이러한 保育所不足現狀은 要保育率이 上昇하고 있기 때문인데 그 最大의 原因은 乳幼兒를 가진 어머니의 就業率이 增加하고 있기 때문이다. [表 4]를 보면, 最近5年間に 어머니의 就業率이 5%, 맞벌이 家庭이 5%정도 상승한 것을 알수있다. 또한, 缺損家庭率(母子·父子家庭등)도 上昇하고 있다. 그 結果 保育

表 4. 乳幼兒를 가진 母親의 就勞狀況등의 變化

구분	년도	1974年	1979年
	母親의 就勞率(%) 맞벌이 家庭率(%) 欠損 家庭率(%) (母子, 父子家庭등)		26.1 24.5 2.0
就勞 母親의 職業	專門·技術 (관리포함)	7.1%	13.3%
	事務	14.1	27.1
	販賣	21.7	15.7
	技能·生産	33.6	26.0
	州-비스 기타·不明	21.4 1.6	16.0 2.0
同 就勞 形態	自營·家族從業	42.2%	38.5%
	常用 勤勞者	25.5	24.1
	임시직	8.5	25.9
	內職 기타	20.7 3.1	11.4 0.2
乳幼兒의 養育 狀況	保育所 (그중措置)	10.8% (10.2)	16.0% (13.8)
	代替施設 個人위탁	1.6	2.4
	母以外의 가족	1.0	1.3
	母親	61.6	53.9
	幼稚園	25.0	26.1

註) 東京都「民生行政基礎調査報告書」(1974, 1979年版)

所에 入所兒나 代替施設 또는 個人委託을 이용하는 率이 높아진 反面, 어머니의 養育率이 低下된 사실을 알 수 있다. 그러나 이러한 變化는 어머니의 就業狀況 즉, 職業이나 就勞形態別構成에 있어서 큰 變化를 수반하고 있다는 事實에 주목하지 않으면 안된다.

한편, 東京都에서는 [그림 1]에서 보는바와 같이 保育所入所 申請者는 乳幼兒 人口의 減小로 약간 줄었다고는 하지만, 年間 約10만명에 달하고 있어, 그 중 入所決定되는 數6만명정도를 뺀 나머지 4만명은 入所하지 못하게 된다.

이러한 狀況을 東京都의 保育所 增設對策과 결부해서 알아보면 다음과 같다. 東京都에서는 [그림 2]와 같이 保育所가 每年 增加해 왔으나, 1975年을 기점으로 增加數가 떨어지기 시작해서 最近에는 1960年代 後半期の 半分정도 되고 있다. 특히, 이러한 狀況은 公營

(公立) 保育所에서 더욱 심각하며 日本 全國的으로도 거의 같은 狀況이라고 한다. 같은 東京都內이지만, 地域別로 保育所의 偏在가 심하여 問題라고 한다.

이와같이 現在 日本의 保育所不足 現狀은 全國 東京할 것없이 매우 심각한 狀態에 있음에도 불구하고 政府와 自治體에서의 保育所의 收容餘力이 增加하지 않은 狀況에서 「베이비·호텔」과 같은 無認可 保育施設의 增加는 어떤 意

味에서는 당연한 歸結 같이 생각된다.

(2) 零歲兒 保育의 未備

「베이비·호텔」에 關連해서 認可 保育所에서 가장 問題되는 것이 零歲兒⁷⁾ (以下 0 세로 함) 특히 出生直後의 嬰兒保育 이라고 한다.

0歲兒 保育에 있어서 東京都의 경우를 보면 미노베(美濃部)⁸⁾ 都政時代의 적극적인 대책 (國家對策과 比較한 (表5)참조)에 依해서 全國

表 5. 東京都와 政府의 零歲兒保育對策의 概要 (1980年4月現在)

구분	東 京 都		政 府	
	一般保育所	特別對策保育所	一般保育所	特別對策保育所
對象制限	특히 없다	0歲兒 9人以上의 施設 (市, 町, 村立 및 私立施設) 設은 6人以上의 施設	특히 없다	一定의 所得階層(D ₂ 階層) 이상의 0歲兒 3人 이상의 시설
職員配置	(0歲兒에 關해서) ◦ 保母: 3人 에 保母 1人	(0歲兒에 關해서) ◦ 保母: 3人 에 1人 ◦ 保健婦, 간호부, 조산부 중 1人 ◦ 조리원: 1人 ◦ 축탁의: 수당 증액	(0歲兒에 關해서) ◦ 保母: 3人 에 1人 특히 加算은 無	(0歲兒에 關해서) ◦ 保健婦, 保母, 조산부 3人 에 1人 9人 이상 시설은 보건부 또는 간호부 1人 을 필요로 함
設備基準	<最低基準>	(0歲兒에 關해서) ◦ 乳兒室, 포복실: 1人當 5㎡ 이상 ◦ 保健室, 調乳室. ◦ 沐浴室, 便所. ◦ 專用의 屋外유희실	<最低基準>	(0歲兒에 關해서) ◦ 乳兒室, 포복실: 1人當 5㎡ 이상 ◦ 保健室: 의무실 外 정양 또는 격리 기능을 가진 것. ◦ 調乳室 ◦ 沐浴室
기타創設	乳兒用 備品 整備費의 補助	乳兒用 備品 整備費의 補助 1967. 4月	특히 없다	특히 없다 1968. 4
施設狀況	—	623 개소 (全保育所의 41%)	—	공포된 일 없다.

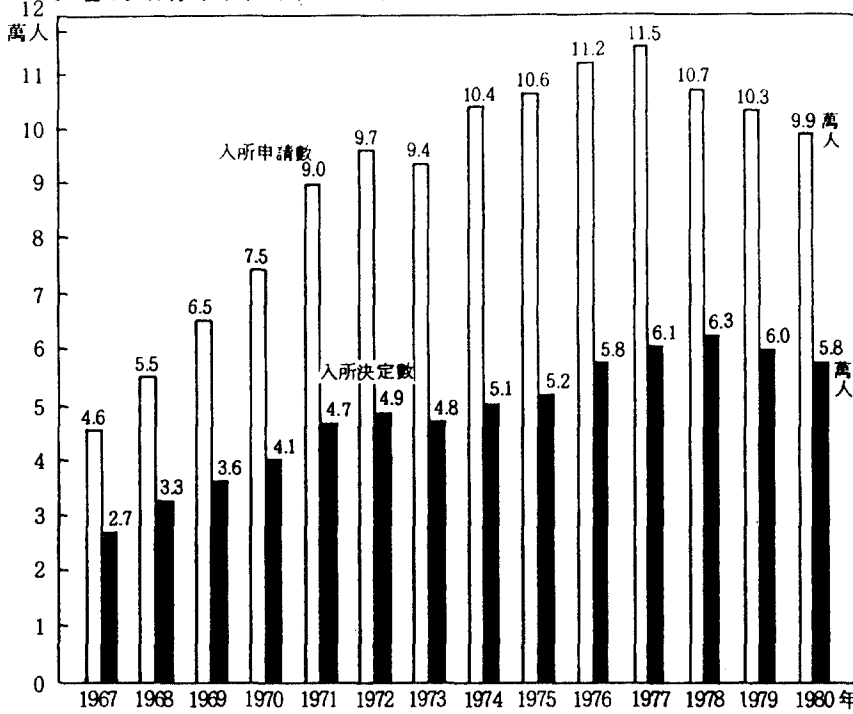
平均을 훨씬 上回하는 保育所 普及率을 보이고 있으나, 0歲兒中에서 保育所에 入所된 兒童數는 5% 정도로 대단히 미급하다.

그러나 問題는 (表6)에서 보는 바와 같이 0歲兒 保育이라고 하지만, 그 대부분은 한살

7) 日本에서는 生後 滿1歲가 되지 않은 乳兒의 나이를 0歲(零歲)로 부르고 있다.

8) 美濃部 前 東京都知事는 保育所 增設政策의 적극 추진으로 勤勞女性들에게 인기가 있어서 4選知事가 되었다는 일화는 유명하다.

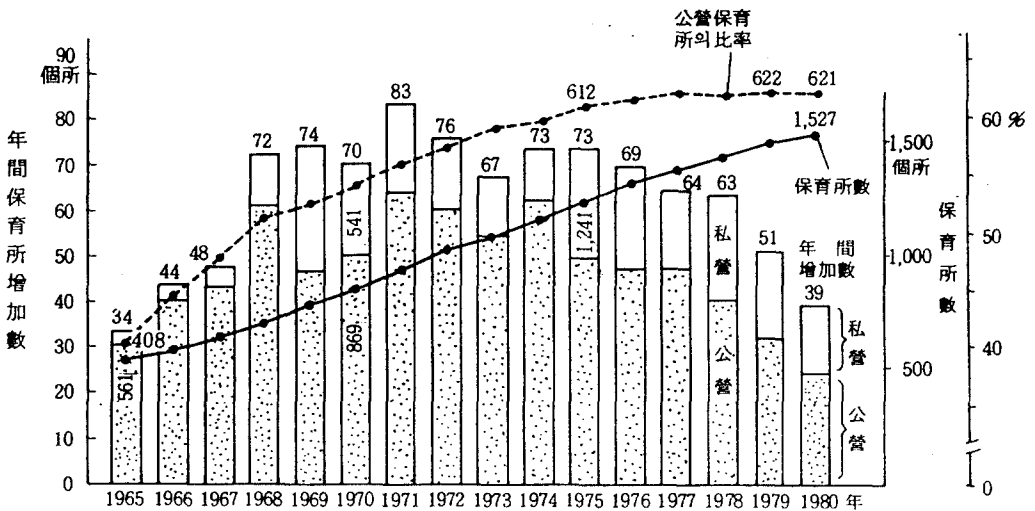
(그림 1) 保育所에의 入所申請數와 入所決定數의 推移(東京都)



註) 入所申請數와 入所決定數는 各年 1月부터 12月까지 各月の 數值를 단순히 合計한 것이므로, 약간 중복분이 포함되어 있다.

東京都의 資料에서 작성

(그림 2) 保育所의 年間 增加狀況과 公營保育所 比率의 推移(東京都)



註) 東京都의 資料에서 各年 12月 現在, 增加數는 對前年比.

이 다 된 月令의 아이들이다. 즉 生後 7 개월 이후부터 保育所에서 받아들여지고 있다는 事實이다.

表 6. 産休後 및 4 개월부터 받아드리는 保育所(東京都 23 区)

시 기	産休後부터		4 개월부터	
	公立	私立	公立	私立
구 분				
計	11	34	38	8

註) 特別區兒童主管課長會調査(1978. 9)

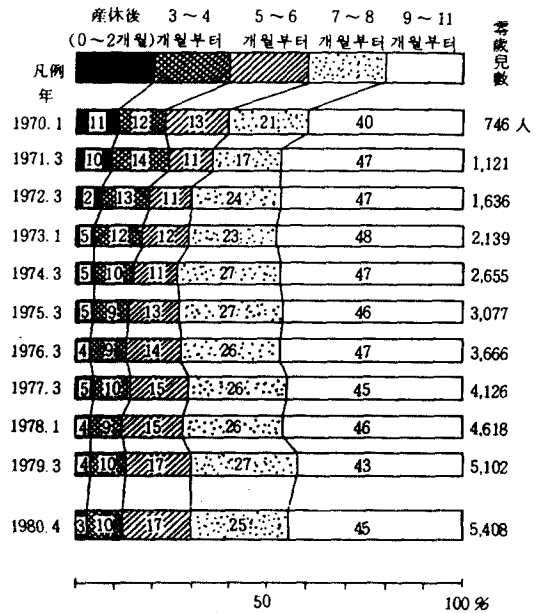
○ 여기서의 産休後는 3 개월부터임.

일하는 어머니가 勞働基準法에 의한 出産休暇는 生後 6 週間(公務員등은 協約으로 8 週間까지 되는 곳도 있지만)이며, 7 週째는 出勤하지 않으면 안된다. 現在 日本에서는 勞働法 改正등에서 産後 休暇期間을 8 週間으로 延長하는 것이 論議되고 있지만, 아직은 産後 7 週째부터 갓난애기를 어디엔가 맡기고 出勤하지 않으면 안되는 實情에 있다.

그런데 이와 같은 産後の 嬰兒保育은 東京都의 경우(그림 3)에서 보는 바와 같이, 0 歲兒 全兒童(1980 年, 5,408 名) 중에서 3~4 % 정도(1980 年, 153 名)에 지나지 않고, 絶對數는 약간 많아졌다고 하지만, 1970 年 당시에 비하면 확실히 줄어있다. 더욱이, 公的 保育責任 이라는 點에서 볼때, 보다 적극적으로 0 歲兒 保育을 추진해야 할 公立保育所가(그림 4)에서 보는 바와 같이 出産後의 嬰兒保育(1~2 개월)은 0 歲兒 中에서 1 % (37 名) 밖에 받고있지 않으며, 대부분은(116 名) 私立保育所에 入所되어 있다. 또한 3~4 個月부터의 保育을 보더라도 公立은 低月令兒 保育에 消極的임을 알 수 있다. 이러한 現狀의 原因에 대해서는 經驗이 不足하다, 너무 어린아이들은 不安하다는 등 現場의 소리도 있지만, 무엇보다도 行政當局者의 熱意가 없었던 것이 最大의 原因이라고 한 關係者는 꼬집고 있다.

그런데 여기서 0 歲라고 하지만, 保育開始

(그림 3) 零才保育兒의 保育開始月令別 構成의 推移(東京都)



註) 東京都의 資料에서, 1970 ~ 1979 年은 指定保育所만의 數值.

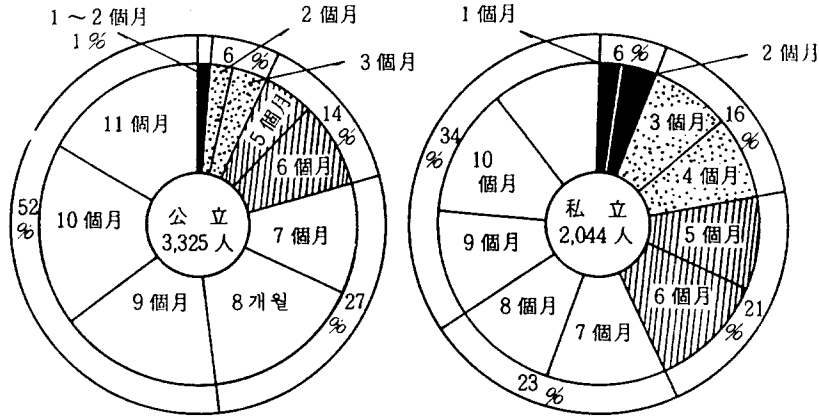
1980 年은 年度當初의 4 月時點이므로, 入所零才兒數는 年度後半의 數值에서 10 ~ 15 % 정도 적다.

(入所時) 月令이 11 개월 半된 아이도, 그해 동안에는 계속해서 0 歲兒로 取及되어, 保育經費(都의 補助)가 支拂되고 있기 때문에, 될 수 있으면 月令이 낮은 어린이는 入所시키지 않으려고 하는 傾向이 問題가 된다고 한다.

즉 保育者의 손이 많아가는 嬰兒보다는 保育하기 쉬운 10 개월이나 11 개월된 乳兒를 入所시키더라도 같은 金額의 補助金을 받을 수 있기 때문에 嬰兒들의 保育所 入所가 더욱 어렵게 되어있다.

이와 같이 一般保育所에서는 嬰兒의 入所可能性이 극히 희박하기 때문에 嬰兒의 保育

(그림 4) 零才保育児의 保育開始月令別 構成의 公·私立의 比較
(東京都 1980年 4月 現在)



註) 東京都의 資料

을 必要로 하는 경우, 같은 東京都內이지만, 0歲兒 保育의 普及率(0歲兒 人口에 0歲兒 保育兒의 比率)이 높은 지역으로 이사를 간다고도 한다. 그러나 대부분의 경우 손쉬운 「베이비·호텔」 같은 無認可施設을 이용하고 있는 것 같다.

(3) 保育時間의 不充分

위에서 본 바와같이 겨우 保育所에 入所되었다고 하더라도, 우선 入所當時부터 대부분의 父母들은 難問題에 부딪힌다. 그것은 保育時間의 問題때문이다. 最初의 集團保育에 익숙해 질때까지의 保育期間(1週間에서 1개월정도까지 어린이가 保育에 익숙하게 될때까지는 普通保育 時間보다 좀 일찍 귀가시킨

다)은 별도로 하더라도, 園長이 面接에서 “우리 園에서는 午後 4時에서 4時半까지 어린이를 데리러 와야 합니다”라고 하면 모든 父母들은 놀라지 않을 수 없다. 特例로 條件에 따라서 5時까지 봐줄수 있다고도 하지만, 5時도 대부분의 父母들의 實情에 맞지않고, 保育時間이 너무 짧다. 이러한 狀況은 오늘날 日本의 어느 保育所에서든지 볼 수 있으며, 保育所規定에 定해진 原則이기 때문에, 그 規定을 고치기 전에는 다른 方法이 없을 것 같다. 이러한 點에서 「베이비·호텔」 이용자들이 「時間이 맞지 않는다」「保育所가 있으나 마나이다」라고 말하는 것이다.

그러나 東京都에서는 그런대로 1960年代부터 많은 改善을 하여 [表 7, 8]과 같이, 「特例

[表 7] 東京都의 保育時間延長對策의 概要

(1) 一般的인 保育時間의 充實對策

對象……全保育所(午前 8時 30分~午後 5時까지의 一般保育時間)

對策의 內容……保母 1人의 配置

(2) 特例保育對策 ((1)에 加算)

對象……特殊保育對象兒童數가 特例保育開始(7時 30分)後 30分 및 終了(18時)前 30分의 時間帶에 各各 定員의 10%이상 있는 施設.

(대개 午前 7時 30分~8時 30分, 午後 5~6時)

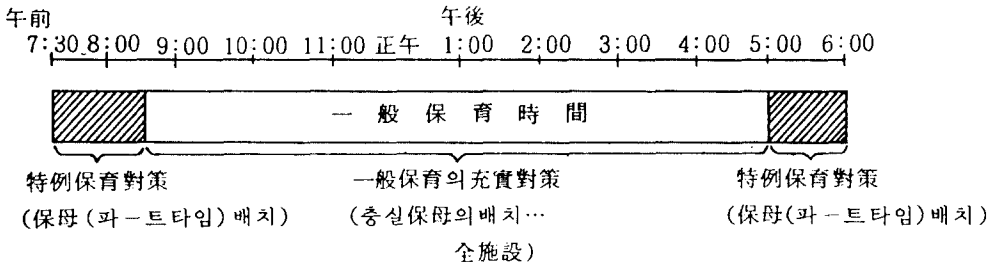
對策의 內容……① 保母 2 人(단, 60 人이하시설은 1 人)

② 파-트 타임 保母배치(特例保育對象兒 16 人이상의 경우, 對象兒 15 人
에 1 人)

③ 冬期暖房費加算(特例時間分을 加算)

實施狀況…… 1,063 개소(全保育所의 74%, 1979 年 3 月現)

(3) 參考 (1), (2)의 關係圖



[表 8] 保育時間延長(特例保育) 實施保育所의 推移

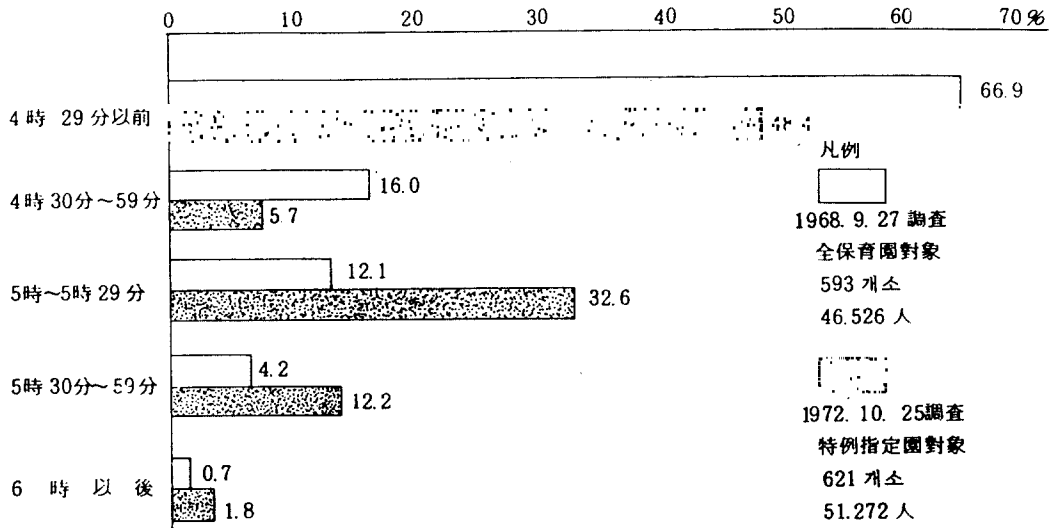
년도	구분 個·所	總 數		公 立		私 立	
		實施施設	實施率(%)	實施施設	實施率(%)	實施施設	實施率(%)
1971. 3		473	53.8	379	79.3	97	24.1
1972. 3		560	58.4	442	81.9	118	28.2
1973. 3		640	61.8	497	82.7	146	33.6
1974. 3		710	64.8	540	83.2	170	38.0
1975. 3		775	66.0	587	83.4	188	39.9
1976. 3		854	68.7	651	85.7	203	42.0
1977. 3		925	70.6	693	85.6	232	46.3
1978. 3		1,005	73.0	738	86.1	267	51.4
1979. 3		1,063	73.9	770	86.1	293	53.9

註 > 各年度 最終月의 實績值임.

保育」을 實施함에 따라, 전체적으로 30 分부터 1 時間정도 연장했으나(그림 5) 午後 5 時 30 分 이후의 保育은 극히 少數에 지나지 않고 있다. 父母들의 職場에 따라서는 退勤時間이 一定치 않으며, 대개가 6 時를 넘게되는 경우가 많다고 한다. 더우기 民間의 勞働條件이 까다로운 中小企業이나 商店같은 곳에서는 退勤時間이 더욱 늦어진다.

保育所를 活用하는 父母들의 앙케이트 調査에 나타난 것을 보면(表 9) 保育時間問題에의 不滿이 제일 높다. 한편, 保育者의 勞働問題에 있어서도 保育時間문제는 保護者와 保育者間의 다툼의 原因이 되고 있다. 이와같이 就勞狀況이 복잡화 되어가고, 勞働條件이 나쁜 民間職場에 다니는 婦人勤勞者가 増加일로에 있는 것을 고려한다면, 保育所의 保育

[그림 5] 東京都에서의 保育時間延長對策(特例保育制度)의 實施에 依한
 時間別의 在園兒數比率



註) 園兒數는 9時 30分 現在의 園兒數를 基準(100%)으로 함.
 1968年, 1972年 都民生局 兒童部保育課의 調査結果에서.

[表 9] 保育所兒의 父母의 고민
 (동경도 전역)

구 분	回答比率(%)
不滿이 있다.	43.1
保育時間이 짧다.	18.4
집에서 멀다.	11.2
設備가 불충분하다.	7.0
先生의 수가 부족	7.0
保育費用이 비싸다.	7.2
선생과의 교류가 적다.	8.1
보육교육 내용이 불충분하다.	3.9
기 타	7.7
특히 불만이 없다.	52.0
不明	5.0

註) 東京都「民生行政基礎 調査 報告書」
 1979年판.

○ 保育所人措置兒 父母 483 人의 回答

時間은 6時 以後까지도 유연하게 대응할 保育行政이 必要하며, 午後 8時~10時까지 일하는 어머니들을 위해서 區內 편리한 곳에 特別保育所나 夜間保育所 같은 施設을 設置하는 것도 바람직하게 생각된다.

現在, 「베이비·호텔」과 關連해서 특히 重要的 것은 東京의 公立保育所의 경우, 이 「特例保育」의 保育時間이 0歲兒의 경우에는 적용되지 않고 있어(이것은 行政當局과 都內 23 區의 保育所職員組合과의 決定事項) 現在에도 0歲兒는 4時半까지만 保育을 허용하고 있다고 한다.

따라서 父母들이 궁여지책으로 생각해낸 것이 「二重保育」이라는 것으로, 이것은 4時30분에 一般保育所에서 0歲兒를 데려다가 그 이후 父母의 退勤時間에 맞추어, 다른 無認可施設로 옮기는데, 그러한 일을 代役할 사람 또한 사서해야 하기 때문에 일하는 婦人들이 現行保育所를 이용하기에는 難點이 많고, 이것을 解決해 주는 곳이 「베이비·호텔」인 셈이다.

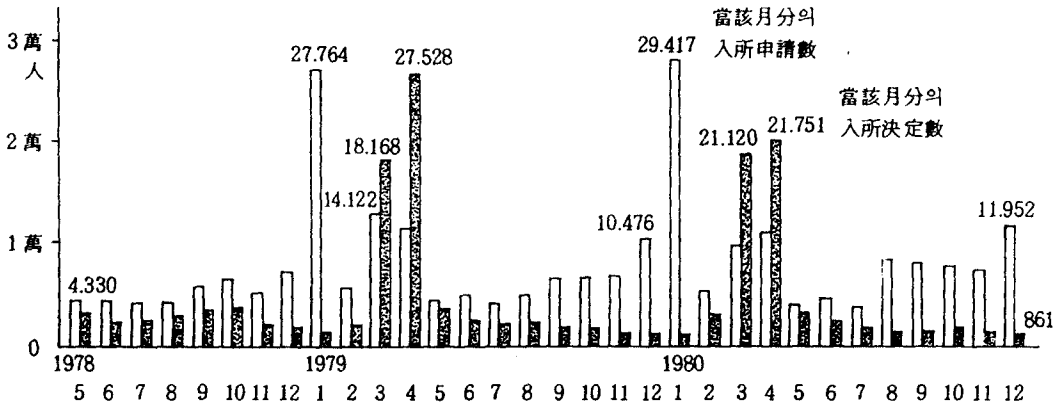
(4)入所時期的 固定化(途中入所, 即時入所가 不可能)

「베이비·호텔」利用者の 調査에서 밝혀진 것과 같이 그러한 施設의 이득은 「언제든지」

「즉시」利用할 수 있다는 것이었다. 이러한 「베이비·호텔」과 비교해서 現在 日本의 保育所의 경우는 어떠한지 알아본다.

(그림 6) 은 保育所의 入所申請과 入所狀況

(그림 6) 各月の 保育所에의 入所申請數와 入所決定數의 推移(東京都)



註) 東京都資料에서

을 月別로 본것인데, 入所申請은 每年 가을부터 增加해서 다음해 1月경이 피크가 되며, 3, 4月에도 多數의 申請者가 있음을 알 수 있다. 이것은 福祉事務所의 入所決定이 3, 4月에 集中하고 그 外의 時期에는 극히 少數밖에 들어갈 수 없기 때문이다.

이렇게 되는 原因은 父母의 希望에서가 아니고, 3月에 5歲兒가 卒業하고, 國民學校에 入學하게 되면, 保育所의 各年令別班에도 많은 欠員이 생기게 되어, 自然히 4月에 一齊히 入所하도록 된다. 그 結果, 年度途中入所는 在所中の 兒童이 이사를 가거나 退所하지 않는 限 欠員이 없기 때문에 保育所入所가 갑자기 必要할 경우에는 심히 困難하게 된다. 그러나, 實際로 어머니가 갑자기 일하지 않으면 안되는 경우를 우리는 많이 볼 수 있다.

예를들면, 父親=夫의 死亡, 疾病, 事故, 蒸發(日本에서는 자주 있는 일이다) 혹은 失業이라든지, 나아가서는 離婚, 別居등을 들 수 있다. 이와같이해서 갑자기 保育所를 이용해야 할 경우에도, 현재와 같이 保育所의 不足現狀이 계속되는 限, 이 問題는 해결할 수 없으며, 따라서 一定한 餘裕定員分까지 포함한 保育所增設이 必要함을 시사해 주고 있다.

「베이비·호텔」이용자의 경우, 이와같은 갑작스런 사태에서 保育所를 이용할 수 없기 때문에 어쩔 수 없이 그러한 無認可施設을 이용하고 있다는 事實을 지적하지 않을 수 없다.

(5) 入所手續과 入所措置基準

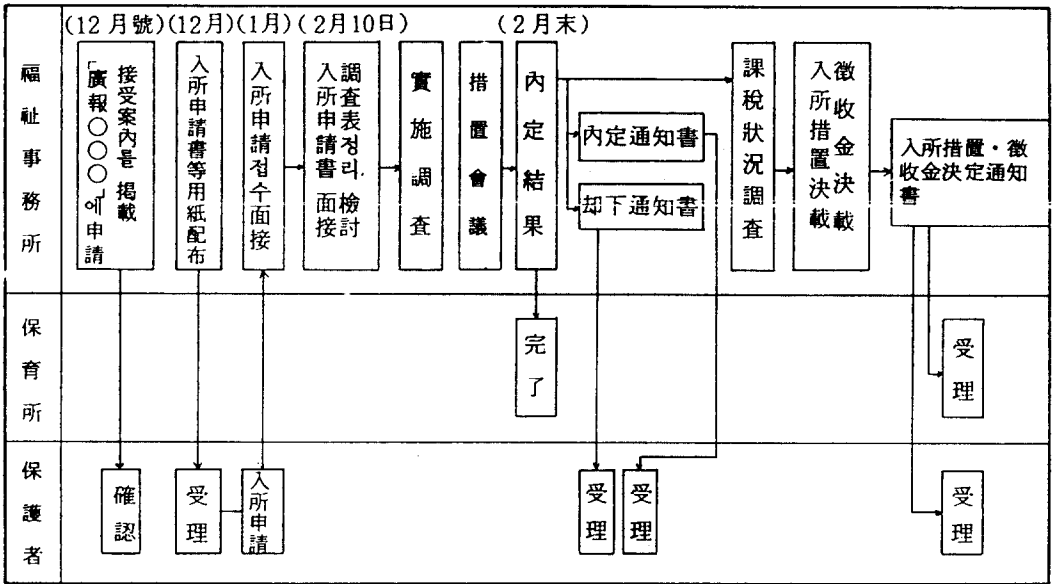
「베이비·호텔」利用者の 調査結果에서 保育所에 入所手續이나 入所基準(資格)이 너무 까다롭다는 것으로 밝혀졌다.⁹⁾ 多分, 入所가

9) 日本 TBS 報道局調査, 1980年 10月.

지의 一定期間이 必要한 것을 합해서 이러한 反應이 나왔으리라 생각되지만, 實際 바른 勤勞女性(父親의 경우도 있지만)에게 있어서 간단히는 入所되지 않는다는 점에서 이러한 不滿은 당연한 것으로 생각된다. 무엇보다 問題인 것은 어린이를 받아 줄 것인가, 안 받아 줄 것인가도 알수 없고, 그것으로 因한 不安과 入所決定까지 기다리는 期間이 너무 길다는 데서 不滿이 거듭되는 것 같다.(그림 7)에서 보

는바와 같이 入所手續過程이 간단하지 않고, 大量의 申請件數가 重複되기 때문에, 때로는 事務가 形式的으로 흐르기 쉽고, 申請者의 不安이나 不滿을 機械的으로 對應하는 경우도 볼 수 있다는 것이다. 또 한가지는 面接過程이나 調査過程에서 申請者의 事情을 충분히 듣지 않고, 또한 保育所入所에 對한 情報의 非公開나 秘密主義도 不滿의 原因이 되고 있다.

[그림 7] 福祉事務所에 있어서 保育所入所申請에서 入所決定까지의 手續(4月入所의 경우모델)



註) ()內的 月日은 4月新規入所申請에 適用하는 月日임.
厚生省兒童家庭局 兒童福祉監査指導室編 「保育所入所
措置事務의 案内」 1978年版.

다음으로, 保育所入所手續에서 第1希望, 第2希望 그리고 特定한 園, 特定의 年令班에 申請하고 있으나, 班에 따라서는 定員에 欠員이 없든지, 希望者가 集中하는 등의 問題도 있다. 이러한 理由로 어떤班(年令)에는 比較的 쉽게 入所할 수 있으나, 다른 경우는 아

주 치열한 경쟁을 통과해야 入所가 될 수도 있다.

한편, 入所措置基準의 適用에 있어서도 問題가 많은 것 같다. 東京의 경우, 都가 定한 措置基準表(表 10)를 市區町村이 약간씩 수정해서 適用하고 있으나, 이러한 基準表를

[表 10] 保育所에의 入所措置基準表

番 號	母의 狀況(同居의 親族 그외의 者가 兒童의 保育을 할 수 없는 경우)				措置 指教		
	類 型		細	目			
1	居宅外勞動	外 動	常 動	日中 7 時間의 勤務狀態	10		
				日中 4 時間이상 7 時間未滿의 勤務 狀態	9		
			非 常 動	週 3 日이상취업하고 日中 7 時間이 상 근무상태	8		
				週 3 日이상취업하고 日中 4 시간~7 시간 근무상태	7		
		기 타	상기의 근무상태외에 근무로 인해 서 확실히 保育에 결함이 있다고 인 정하는 者	6			
求 職	求職을 위해서	日中外出狀態.	7				
2	居宅內勞動	自 營	中 心 者	위험물을 취급하는 業種으로, 日中 7 시간이상 근무상태	10		
				上記以外에, 日中 7 시간의취업상태	9		
			協 力 者	위험물을 취급하는 業種으로, 日中 4 시간이상 7 時間未滿의 취업상태	8		
				上記以外에 日中 4 시간이상 7 時間 未滿의 취업	7		
		內 職	日中 7 時間이상의 就勞狀態(月間 平均時間으로)	8			
日中 4 시간이상 7 時間미만의 就勞狀態(月間 平均時間)	7						
3	不存在 死亡, 離別, 行方不明, 拘禁				10		
4	出産, 疾病 身體障害者	出 産			9		
		病 院	入院			10	
			居 託 內	常時病臥			10
				精神性感梁性			10
				一般療養			8
		身體障害者	1 級, 2 級			10	
3 級			8				
4 級			6				
5	看 護	病院等에서 看護		10			
		自宅療養		6			
6	災 害	火災 등으로 인한 家庭의 損傷, 그외 災害復舊를 위해서 保育을 할 수 없는者			10		
7	特 例 (都知事) 協 議	당분간은 都知事의 協議가 必 要없는 者	自營中心者로서 그 業種에 使用 人이 있는 경우	위험한 것을 취급하는 業종으로, 日 中 7 시간이상 就勞상태	9		
				上記이외의 日中 7 시간이상의 就勞 상태	8		
			自營協力者 그 業種을 위한 사용인이없는경 우	위험한 것을 취급하는 業종으로, 日 中 4 시간이상 7 시간미만의 就勞상태	7		
				上記以外에 日中 4 시간이상 7 시간 未滿就勞상태	6		
		不就勞이나 就勞技能 습득등을 위해 현재 보육을 할 수 없는 상태			8		
都知事協議	前各號에 든것외에, 확실히 保育을 할 수 없는 형 편의 者						

註> 1972 年 4 月 15 日 都民生局長 通知에 첨부했던 것

公開하지 않는 곳조차 있으며 入所優先도가 높더라도 特定の 申請園과 願하는 年齡班에 들어가기 어려운 경우도 있는가 하면 逆으로 優先도가 낮은 경우라도 入所決定되는 例도 있다는 것이다. 또한 거의 같은 條件일 경우, 어느쪽을 優先으로 할 것인가를 定하는 것도 매우 어렵다고 한다.

이와같이 日本에 있어서 保育所의 不足 그 자체가 이러한 問題의 最大의 原因으로 되어 있기 때문에 基準表를 몇번 수정하더라도 그 根本的인 矛盾을 해소할 수는 없을것 같다.

(6) 保育所에 入所되지 못했을때의 代替

措置의 欠如

保育所에 入所申請時, 入所資格이 있음에도 불구하고 保育所不足등으로 入所되지 않는 경우도 있다. 이러한 경우, 福祉事務所로부터 入所申請却下라는 通知가 오는 것으로 끝나는 경우가 보통이다. 特別한 幸運이 오지않는限 다음해 4월까지 기다리지 않으면 안된다. 그렇다고 父母들이 職場을 그만 둘 수는 없으므로 어떻게 하든 어린이를 맡길만한 곳을 찾지 않으면 안된다.

무사시노(武蔵野)市에서 行한 調査〔表 11〕의 結果를보면, 保育所에 入所되지 못했을때

〔표 11〕 保育所以외의 最初の 兒童을 맡겼던 保育代替施設의 種類〈保育開始年令別〉

구 분	샘플總數	保 育 代 替 施 設				個 人 委 託			
		(베이비·호텔포함) 無認可 保育所	職場託兒所	保育마마	幼稚園	知 人	이웃집	친척	기타· 불명
總 數	248	92	36	29	8	23	10	39	11
0歲 부터 (1~3개월)	120	42	8	24	-	16	4	19	7
0歲 부터 (4~11개월)	51	21	5	5	-	5	5	8	2
1歲 부터	35	14	11	-	-	-	-	9	1
2歲 부터	16	10	6	-	-	-	-	-	-
3歲 부터	15	5	5	-	1	1	-	2	1
4歲 이상	8	-	1	-	7	-	-	-	-
不 明	3	-	-	-	-	1	1	1	-

註) 武蔵野市에서 「保育園에의 入園申請世帯에의 앙케이트調査結果報告」 1979. 7에 작성.
 ◦ 調査對象有效샘플 4660 이 중에서 保育經驗이 없는 (70샘플)과 保育所만 經驗이 있는 (148샘플) 쪽은 뺀 것이 위의 結果이다.

그 代替措置로서는 「베이비·호텔」등의 無認可保育施設이 가장 많고, 職場託兒所 (企業內保育)나 親戚, 知人등에 부탁한다고 한다.

그중에서도 0歲兒나 嬰兒保育으로서 比較的 活用되고 있는것은 無認可保育施設의 一部인 「保育室」이나 「家庭福祉員(保育마마)」施設이라고 한다. 이 兩施設에는〔表 12〕에서 보는바와 같이 東京都에서 一定한 補助금이

나오고 있으며, 맡겨지는 乳兒의數도 保育需要의 增加와 수반해서 每年增加하고 있는 추세를 보이고 있다.

이러한 保育室이나 家庭福祉員施設의 保育條件은 一般保育所에 비해서 좋지 않고 또한 保育料도 비싸지만, 0歲兒 특히 嬰兒부터 맡길 수 있다는 것과 保育時間이 父母들에게 편리하다는 이점때문에 利用者가 늘고있다.

10) 武蔵野市の 「保育園入所申請世帯에의 앙케이트 調査結課報告」 1979. 7

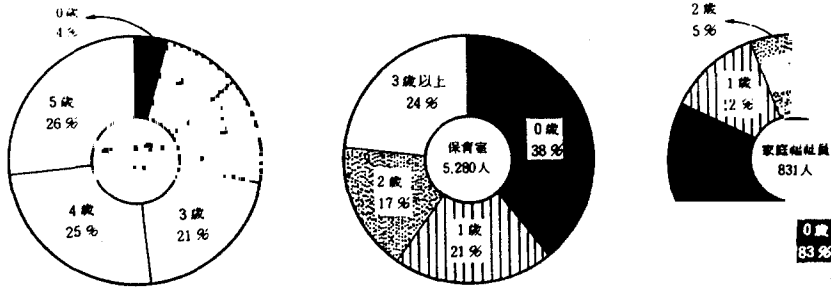
[表 12] 東京都의 保育室(補助對象無認可保育所)와 家庭福祉員(保育마마)의 概要와 基準

구 분	保 育 室	家 庭 福 祉 員
根 據	區,市,町,村의 保育室運營 事業에 대한 都費補助要綱	①家庭福祉員制度實施要綱 ②區市町村이 행한 家庭福祉員 事業에 對한 都費補助要綱
目 的	保育所의 不足으로 인하여, 要 保育兒童이 未認可保育所에 入 所되었을때 市町村이 實施하는 保育室運營事業에 드는 經費를 都가 補助한다.	兒童의 保護에 있어서 技能 또 는 經驗있는 婦人이 자기집에서 일하는 婦人의 兒童을 保育하 는 制度로서, 兒童福祉向上과 婦人의 社會活動에의 參加를 추 진하는 것을 目的으로 한다.
要 件	1) 定員...兒童 6人以上 2) 設備...保育室, 兒童 1人當 1.65㎡ 3) 施設長의 資格...保母, 助產 婦, 保健婦, 看護婦, 教員 4) 職員配置(資格要件 없음) 2歲未滿...兒童 6人에 1人 2歲以上...兒童 30人에 1人 5) 保育時間 原則적으로 8時間	1) 定員...3歲未滿兒 3人以內 2) 設備...育兒專用室 9.9㎡ 3) 福祉員의 資格 保母, 助產婦, 保健婦, 看護 婦, 教員(단 6歲未滿의 兒童 이 없는자) 4) 保育時間...區,市,町,村長이 정한다.
保 育 料	保護者와 施設長사이에서 決定 한다.	保護者는 區,市,町,村이定한保 育料를 家庭福祉員에 寄支拂한다.
施設利用 契約等	保育室의 設置者와 區市町村長 이 保育室利用 契約을 締結한 다.	家庭福祉員은 區市町村長이 認 定한다.
入 所 兒 童	區,市,町,村長이 保育을 필요하 다고 인정한 兒童	同 左
都 補 助 金	1) 運營費 兒童 1人月額 3歲미만아 : 18,000 円 3歲이상아 : 8,000 円 2) 賠償責任保險料年額 5,500 円 3) 期末援助經費職員 1人年額 75,000 円	1) 運營費 3歲未滿兒 1人月額 18,000 円 2) 賠償責任保險料 : 年額 5,500 円 3) 期末援助經費 : 年額 75,000 円

그 예로 [그림 8]에서는 一般保育所와 이들 施設의 入所兒童의 年令을 比較한 것인데 保育室과 家庭福祉員施設에는 거의 新生兒부터 받고 있는데 比較, 훨씬 保育條件이 좋은 保

育所(特히公立)에서는 일손이 많아가는 嬰兒는 앞에서 본바와 같이 거의받지 않고 있는 것을 알 수 있다.

(그림 8) 認可保育所와 保育室·家庭福祉員의 入所(委託) 兒童의 年令別 構成의 比較(東京都)



註) 東京都의 資料.

認可保育所는 1980年 4月 現在의 措置兒童數의 資料.

保育室과 家庭福祉員은 1979年 6月의 實績值.

이러한 事實은 保育所에 入所되지 못했기 때문에 그러한 無認可施設을 利用했다기 보다 오히려 認可保育所(特히公立)에서 嬰兒保育을 하지 않기 때문에, 그러한 施設을 이용하게 된 結果로밖에 생각되지 않는다. 즉, 保育所의 定員에 欠員이 생기더라도 이러한 0歲 兒들은 保育所를 이용할 수 없이 적어도 8개월 이상이나 1歲가 될때까지 기다리는 수 밖에 없다는 것이다. 이와같이 無認可保育所나 「베이비·호텔」등의 施設은 認可保育所에 들어가기前的 「연결수단」으로 利用하고 있는 셈이다.

日本の 現在와 같은 保育行政下에서는 今後 保育所가 增加하면 增加할수록 이 「연결수단」으로서의 施設 또한 增加하지 않을 수 없으리라 본다. 이러한 予測은 결코 研究者의 誇張만이 아니고, 上記의 武藏野市의 實態調査結果에서도 如實히 나타나고 있다. 즉 保育所

에 入所된 兒童들중 約6割이 入所前에 다른 代替施設이나 個人등에 맡겨졌다고하는 事實이 證明하는 것이다. 또한 아직 入所되지 않은 兒童들 중 半數 가까이가 保育所 아닌 다른 어떤 代替施設이나 手段을 利用하고 있다고 한다. 여기서 注目할 事實은 이러한 利用者의 約7割이 0歲 兒들이라는 事實은 오늘날 日本의 保育政策의 盲點을 示唆해주고 있는 것이다.

III. 論議와 提言

「베이비·호텔」問題는 「具體의 事情에 依해서는 人權侵害 혹은 人權上問題가 되는 케-스도 있다」¹¹⁾라고 하였음에도 불구하고 「實은 우리들이 가도 좀처럼 施設內에는 들어오지 못하게 하고 때로는 電話로 물어보려고 家庭兒童局이라든가, 厚生省이라고 말

11) 1980年 4月 14日, 日本 第91國會衆議院法務部委員會, 田中美智子議員質問에 對한 中島 法務省人權擁護局長 및 倉石厚生大臣의 答辯.

하면, 그것으로 電話를 탁 끊어버린 적도 가끔 있었다」¹²⁾고 했다.

이와같이 日本의 「베이비·호텔」은 그 閉鎖性을 理由로 公權力을 事實上 放置해 왔던 것 같다. 그러는 동안에 日本全域의 「베이비·호텔」에서는 여러가지 形態의 事件이 일어났음이 實態調査나 르브에서 밝혀지고 있다. 朝日新聞調査에 依하면, 1980年1월부터 1981年3月11日까지 「베이비·호텔」등의 託兒場所에서 35名の 어린이 死亡事故가 發生했다고 한다.

이것은 다만, 警察이나 自治體, 保育團體의 情報에 依한것으로 實際는 이 數를 넘을것이라는 推測이다.¹³⁾ 本 研究者가 日本에 滯留中이던 今年 3月 10日과 11日 이틀 사이에도 東京, 橫濱, 名古屋에서 死亡事故가 續發했다.

日本의 憲法, 兒童福祉法, 兒童憲章은 무엇을 위해 있으며, 國際人權宣言이나, U.N의 兒童權利宣言은 어디로 갔는지 묻고 싶은 심정이다. 그런 것과는 거리가 멀게 안타깝게 죽어간 어린 生命들을 생각할 때, 兒童福祉를 研究해 온 한사람으로써 심히 가슴아프게 생각한다.

이상에서 본 바와같이 日本의 「베이비·호텔」의 實態는 날이 갈수록 그 심한 狀態가 밝혀지고 있다. 保育施設을 管掌하는 主務官廳인 日本厚生省에서는 드디어 「베이비·호텔」에 關한 實態調査를 시작했고, 그 緊急對策을 다음과 같이 發表했다.(1981年6月12日)「全國의 認可保育所 20개소 施設이 모델케-스로 午後 10時 지나서까지 保育을하고, 約 1,000개소에서는 午後 7時까지 乳幼兒를 맡아주도록 한다」¹⁴⁾고 했다. 즉 厚生省이 發表한 夜間 모델 保育所는 東京, 大阪, 名古屋등 大都市의 中心部에 있는 繁華街의 認可保育所 20개소를 指定해서 午後 2,3時경부터 午後 10時

30分까지 乳幼兒를 보아 주도록 한다는 것이 종래의 保育所와 다른점이 되겠으며, 午後 7時까지 保育時間을 延長한 約 1,000개소의 認可保育所는 全國에 있는 22,000개소의 約 5%에 해당되며, 여기서는 夜間 保育所와는 달리 勤勞女性의 通勤時間에 맞추어 大都市近郊에 있는 保育所가 주로 지정되었다고 한다.

그러나 厚生省의 이러한 經過를 볼 때, 그 對策이 너무도 皮相의이고 臨時的인 措置로 밖에 생각되지 않는다. 물론 當面의 緊急對策도 必要하지만, 同時에 이 問題를 계기로 兒童福祉行政의 基本的인 再檢討도 必要하다고 생각된다. 즉 「베이비·호텔」問題의 基本的인 認識과 日本의 兒童福祉行政의 理念을 實踐하는 계기가 되어야 한다고 본다. 무엇보다 문제는 오늘날 日本의 勤勞國民의 勞働樣相이 多樣化 해짐에 따라 여러가지 形態의 「社會的 養育」이 要求되고 있음에도 불구하고 既存의 兒童福祉施設의 入所措置나 施設의 運營이 硬直化 해 있다는 點이다. 이러한 點이 長年蓄積되어 顯在化한 것이 오늘날의 「베이비·호텔」의 問題가 아닌가 생각된다.

한편, 이러한 「베이비·호텔」에서 어린이의 死亡事故가 發生했을때, 一次的으로 경찰이 調査해서 依法措置하는것은 우리나라와 다를 바 없으나, 다만 이러한 無認可施設이 독버섯처럼 생겨나도 兒童福祉法自體의 약한 規制때문에 지금까지는 그러한 施設에 接近조차도 할 수 없었던게 事實이었던것 같다. 그러나 「베이비·호텔」問題가 심각해 지면서 日本國會에서는 兒童福祉法을 改正하여 이러한 無認可施設들에 대하여 政府나 都道府縣이 入室調査를 可能케 하도록 하였으며, 調査結果 問題가 있을 경우에는 事業의 停止나 施設의 閉鎖등의 行政措置를 할 수 있게 하였다고 한다.

12) 同 國會質問時, 竹內厚生省 家庭兒童局長 答辯

13) 朝日新聞, 1981年3月12日字.

14) 讀賣新聞, 1981年6月13日字.

이와같이 오늘날 日本에서 乳兒保育(特히 産休後嬰兒保育)의 소홀과 保育所 運營의 妙를 살리지 못한 代價를 어렵게 치르고 있는 것을 지금까지 보아왔다. 우리는 이러한 事實을 다만 남의 나라의 保育政策의 貧困만으로 돌릴 수 없음을 直視해야 할 것이다.

우리나라의 兒童福祉法은 日本의 兒童福祉法과 비슷한데다가 特히 어린이집의 機能을 規定하고 있는 事項은 거의 같기때문에 日本의 이러한 保育所의 事情에 대해서 우리는 심든 좋든간에 無視할 수 만은 없는게 現實인 것 같다. 우리나라의 兒童福祉法에도 「保育에 欠陷이 있는」兒童은 누구든지 어린이집에 入所할 수 있다고 되어 있음에도 불구하고 現在 3歲未滿兒(0, 1, 2歲兒)의 어린이집 收容率은 0%이다. 3, 4, 5歲의 언니나 오빠가 保育에 欠陷이 있을때 그 동생인 0, 1, 2歲兒인 乳兒에게도 保育에 欠陷이 있음은 말할 것도 없다. 그럼에도 불구하고 오늘날 우리나라의 行政當局은 물론, 어린이집 從事者들 간에도 乳兒保育에 대해서 關心을 갖고 있지 않은 것 같다. 일하는 어머니들에게 있어서는 幼兒保育보다 어떤 의미에서는 손이 더 많이 가는 乳兒保育이 더욱 절실할 것인지도 모른다. 乳兒부터의 保育이야말로 그의 人格形成에 큰 영향을 주게되며 效果가 있다는 것이 最近의 學習優位의 心理學의 立場에서도 立證되고 있으며, 또한 社會의 變化가 家族間의 協助를 期待할 수 없게되어 버렸기 때문이기도 하다. 따라서 政府는 차제에 保育政策을 再榜討하여, 3歲未滿兒의 專門施設을 設置함과 동시에 既存 어린이집 施設에서도 이러한 乳兒保育을 實施할 수 있는 對策을 강구해야 할 것으로 본다.

한편, 最近 우리나라에서도 女性勤勞者들의 就業形態의 變化에 따라, 保育需要가 多樣化 해가고 있으며, 이에따라 大都市 주변에 있어서는 長時間保育(午前 7時부터 午後 7時경까지) 夜間保育, 혹은 一時保育등의 保育需要가 높아지고 있는 것에 대비한 保育行政의 유연성도 必要하다고 생각한다

또한 어린이집 施設의 絕對數가 不足한 現實을 감안할 때, 施設增加의 沮害要因으로 생각되는 法人化方針을 完化해야 한다고 본다. 幼稚園도 法人이 아닌채 認可를 받고있고, 法的根據도, 基準도 없는 새마을 協同幼稚園은 날로 增加하고 있는데, 어린이집 施設만이 法人化를 주장하고 있는 理由를 理解할 수 없다. 새마을 協同幼稚園의 事業內容이나 그 취지로 보아 마땅히 保社行政이 담당해야 했음에도 불구하고 內務部에 넘겨진 事實은 保育政策의 貧困으로 밖에 볼 수 없다.

乳幼兒教育의 重要性을 고려한다면 어떤 形態로든지 保育施設이 늘어나는것은 바람직하기도 하지만, 乳幼兒教育을 낭비없이 보다 効率的으로 하기 위해서는 現在와 같이 방만하게 되어있는 施設體系를 全體적으로 연관하여서 調整하는(즉 幼兒教育施設의 一元化) 것이 必要하다고 생각한다.

世界의 諸外國의 乳幼兒教育施設의 一元化 趨勢 傾向에 비추어 볼 때, 우리나라의 幼兒教育의 多元化傾向은 바람직하지 못하다고 생각되며, 特히 行政當局의 실적을 올리기 위한 安易한 생각으로 하는 幼兒教育은 어떤 意味에서는 안하기만 못할 수도 있다고 본다.

어머니의 勞働權과 어린이가 生活하고 教育을 받을 權利를 함께 實現하는 길은 어머니가 勞働하는 동안의 保育을 母의 손으로부터, 社會의 손으로 옮기는것 외에 다른 길은 없으나, 이것을 否定하는 것과 같은 乳兒(3歲未滿兒)의 家庭保育原則은 國民의 權利를 無視하는 保育政策이라고 말할 수 밖에 없다.

이제 우리나라의 保育政策도 恩惠的, 救貧的 施策으로서의 保育에서 國民의 保育要求를 基礎로하여 憲法, 兒童福祉法의 精神에 입각한 「權利로서의 保育」要求가 되지않으면 안된다고 생각한다.

오늘날 日本의 保育所가 22,000餘個로 增加되는데는 都道府縣議員 및 國會議員 選舉公約과의 關連을 배제할 수 없다고 한다. 우리

나라에서도 第5共和國 출범과 더불어 大統領
께서는 國政演說에서 教育部門 特히 就學前
兒童教育을 획기적으로 強化할 것을 約束한
바 있다.

따라서 1982年度의 政府豫算編成을 보면
防衛費(34.4%) 다음으로 教育費(20.4%)에
많은 豫算을 割愛한 것으로 보아 새해에는
우리나라 幼兒教育施設의 半以上을 차지하고
있는 어린이집 施設에 획기적인 豫算의 反映
이 있을 것으로 期待해 본다.

參 考 文 獻

- 全國保育團體合同研究集會實行委員會編, 保育白
書, 草土文化, 1977. 1978. 1979. 1980年度分.
厚生省社會局, 兒童家庭局編, 社會福祉行政 讀本
ぎようせい, 1981.
岡田正章, 日本の保育制度, フレーベル館 1978.
福永平和, 過熱する幼兒教育入門新書, ミネルウ
ア書房, 1974.
穴戸健夫編, 兒童問題講座 5, ミネルウア書房,
1977.
東京保育問題研究会編, 保育政策研究, 第2号,
1981.
岡田正章, 保育施策을考えるために, 全國社會福
祉協議會, 1979.
浦辺史, 日本の保育問題, ミネルウア書房, 1974.
全社協保育協議會編, 日本における今後の乳幼兒
教育への諸提言, 全國社會福祉協議會, 1974.
保育労働白書推進委員會編, 保育労働白書, 東京
都保育所労働組合, 1980.
日本保育学会編, 日本保育学会第34回大会研究論
文集, 聖徳学園短期大学, 1981.
厚生省大臣官房統計調査部, 社會福祉施設調査報
告.
厚生省, 要保育兒童數の実態調査, 1965.
全國私立保育園連盟編, 保育問題資料集, 1969.
厚生省統計調査部, 統計資料.
厚生省兒童家庭局, 兒童福祉監査指導室編, 保育
所 入所措置 事務の手引, 1978.
東京都, 民生行政基礎調査報告書, 1979.
東京都, 民生局業務統計資料.

Abstract

A Review on the Baby Hotel in Japan

Hwang Young Ja

1. Outline of the Study

A boom of baby hotels is taking place in Japan. Baby hotel means day care centers that renders services day and night for babies of working mothers. These baby hotels are thriving because many mothers welcome the system because of their needs. However, accidents occurred in a row recently and therefore baby hotel has suddenly become a social issue.

According to the ministry of health welfare, there are 587 baby hotels in Japan accommodating about 10,000 children and they are mostly located around amusement centers.

The reasons that these baby hotels thrive in spite of the fact that there are 22,000 day care centers in Japan are: (1) shortage of day care centers compared to the needs (2) most centers do not take in babies below 1 year.

This study aims to describe the present status of the baby hotels and the background of the phenomena that made it possible for them to thrive with no permission from the government. This study mostly deals with the phenomena in Tokyo.

2. Day Care Policy in Japan and the Problems of Baby Hotels

The present review deals with the problems from the following 6 dementions.

- (1) the shortage of day care centers
- (2) inadequate system for the care of babies
- (3) inadequate daily hours of day care centers
- (4) Unflexable enrollment system of day care centers
- (5) imperfect enrollment process & guidelines
- (6) lack of alternative institutions

3. Result

The Ministry of Health & Welfare offered the following ways to cope with the problems of baby hotels:

- (1) restraint of the baby hotels
- (2) utilization of existing day care centers for the care of babies.

In my opinion, these suggestions seem too superficial in solving the problems. I would rather suggest that the Japanese government review the whole system of child welfare administration.

The Child welfare Law of Japan made a clear statement in its article 24 that, "if day care centers are not available, alternative institution for proper care of children must be sought for." My suggestions for the alternative care are:

- (1) public nursing rooms
- (2) family day care
- (3) extension of kindergarten hours
- (4) foster family care.