

● 제333회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제7차 보건복지위원회

**서울특별시 경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정  
및 권익증진에 관한 조례안  
(의안번호 3278)**  
**검토보고서**

2025. 12. 18.

보건복지위원회  
수석전문위원

## 【 최호정 의원 대표발의 】

의안번호 3278

### I. 개정안 개요

#### 1. 제출자 및 제출경과

가. 제출자 : 최호정 의원 외 30명

나. 제출일 : 2025. 10. 20.

다. 회부일 : 2025. 10. 23.

#### 2. 제안이유

- 가사·돌봄노동은 사회 유지에 필수적임에도 그 가치를 정당하게 인정받지 못하고 있으며, 이로 인한 경력단절은 경제적 불평등의 주요원인이 되고 있음.
- 「양성평등기본법」은 국가와 지방자치단체가 가사노동의 경제적 가치를 정당하게 평가하고, 임신·출산·육아 등으로 인한 경력 단절을 방지하도록 노력할 의무를 규정하고 있음.
- 이에 서울특별시는 가사·돌봄노동의 사회적 가치를 인정하고, 이를 수행한 경력보유시민의 경력을 공식적으로 인정하는 제도적 기반을 마련함으로써 경력단절로 인한 불이익을 해소하고, 이들의 사회적·경제적 자립과 권익증진을 도모하고자 함.

- 본 조례는 가사·돌봄노동 경력인정서 발급, 관련 지원사업의 법적 근거 마련, 권익증진위원회 설치 등을 주요 내용으로 하고 이를 통해 가사·돌봄노동의 사회적 가치를 제고하고 경력보유시민의 경제활동 참여를 촉진하여, 성평등 사회 실현 및 서울시의 지속가능한 발전에 기여하고자 함.

### 3. 주요내용

- 경력보유시민과 가사·돌봄노동의 의미를 정의함(안 제2조).
- 경력보유시민의 가사·돌봄노동에 대한 경력을 인정하도록 규정함(안 제5조).
- 경력보유시민에 대한 지원사업의 근거를 마련함(안 제6조).
- 서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회 설치를 규정함(안 제7조).

### 4. 참고사항

- 관계법령 : 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」
- 비용추계 : 별첨
  - 일부 기추진, 사업확대로 인한 추계는 구체적 추계 곤란
  - 위원회 설치에 따른 예산 : 총 57,249천원(5년간) 예상  
(연평균 11,450천원 소요)

## II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

### 1 제정안의 개요

- 본 조례안은 경력단절여성을 포함한 ‘경력보유시민’의 가사·돌봄노동을 사회적 가치로 인정하고, 이들의 권익을 보호·증진하기 위한 제도적 기반을 마련함으로써 양성평등 사회 실현과 서울특별시의 지속 가능한 발전에 기여하고자 발의되었음.
- 제정안은 10개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.

#### 〈조례안의 제명 및 조문 배열〉

서울특별시 경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정 및 권리증진에 관한 조례안	
제1조(목적)	제7조(서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회 설치)
제2조(정의)	제8조(위원회의 구성 등)
제3조(시장의 책무)	제9조(위원회의 운영)
제4조(시행계획의 수립)	제10조(협력체계의 구축)
제5조(경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정)	
제6조(경력보유시민에 대한 지원사업)	부 칙

## 2 총괄 검토의견

### 가. 조례 제정의 필요성

#### 1) 경력단절여성 현황

- ‘2022년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사’<sup>1)</sup>에 따르면 만 25~54세 여성 중 전 생애에 걸쳐 경력단절을 경험한 여성은 42.6%, 경력단절 평균 발생연령은 29세, 경력단절 기간은 8.9년으로 나타남.
- 자녀가 있는 기혼여성이 자녀가 없는 기혼여성보다 경력단절 경험이 더 높은 것으로 나타났으며, 일을 그만 둔 직접적 요인으로는 ‘긴급한 자녀 돌봄 상황의 대응 방안의 부재’ 인 것으로 응답함.

구분	전체 여성	기혼여성 (단위: %)							
		유자녀				무자녀			
		25-34세	35-44세	45-54세	전체	25-34세	35-44세	45-54세	전체
경단경험 있음	42.6	57.2	61.2	56.5	<b>58.4</b>	20.1	24.6	34.4	<b>25.6</b>
경단경험 없음	57.4	42.8	38.8	43.5	41.6	79.9	75.4	65.6	74.4

- 통계청 「지역별고용조사」<sup>2)</sup>에 따르면, 2024년 기준 기혼여성은 765만 4천명 중 비취업여성은 34.0%인 260만 1천 명, 경력 단절여성은 15.9%인 121만 5천 명임. 2022년 대비 기혼여성과 비취업여성, 경력단절여성 모두 감소하였는데 특히 경력단절

1) 여성가족부가 대한민국 만 25~54세 미혼·기혼여성 8,521명을 대상으로 실시

2) [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=3038](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3038)

여성 비율은 17.2%에서 15.9%로 1.3%p 하락한 것은 여성의 고용 유지 및 재취업 지원정책 확대 및 육아휴직 및 돌봄지원제도의 정착 등으로 경력단절이 점진적으로 완화되고 있기 때문으로 보임.

- 그러나 여전히 기혼여성의 약 6명 중 1명은 경력단절 상태에 있으며, 일·가정 양립 환경개선과 지속 가능한 여성 고용정책의 추진이 필요하기에 본 제정안의 입법 타당성은 있다고 판단됨.

#### <여성 경력단절 규모>

(단위: 천명, %)

	2022	2023	2024
15~54세 이하의 기혼여성(A)	8,103	7,943	7,654
비취업여성(B)*	3,027	2,837	2,601
비취업여성비율(B/A)	37.4	35.7	34.0
경력단절여성(C)**	1,397	1,349	1,215
경력단절여성비율(C/A)	<b>17.2</b>	<b>17.0</b>	<b>15.9</b>

출처: 국가데이터처 「지역별고용조사」

\*비취업여성 : 현재 일을 하고 있지 않은 여성으로 실업자와 비경제활동인구

\*\*경력단절여성 : 비취업여성 중 결혼, 임신출산, 육아, 자녀교육(초등학생), 가족돌봄 때문에 직장을 그만 둔 여성(2014년부터 경력단절여성 범위에 '가족돌봄' 추가)

#### 2) 가사·돌봄 노동의 사회적 가치에 대한 논의 현황

- 현재 한국의 GDP는 화폐로 환산 가능한 경제적 가치만을 측정 대상으로 하여 가사노동을 비롯한 자원봉사, 시민참여 등 사회를 유지하고 가치를 생산하는 활동을 포괄하지 못함<sup>3)</sup>.

3) 강희경, 강은애(2024). '가계생산 위정계정을 통해 본 여성의 무급 가사노동가치': 서울시여성 가족정책리뷰 2024.12.(제4호)

- 우리나라의 가사노동가치를 평가하기 위한 정부 차원의 공식적인 평가는 2018년 ‘가계생산 위성계정’<sup>4)</sup> 개발을 통해 처음으로 이루어졌으며, 이는 전통적인 경제 지표에서 배제되었던 무급 가사노동을 경제적 가치로 측정하여 그 중요성을 정책적으로 인정한다는 데 의의가 있음.
- 통계청의 ‘가계생산 위성계정’의 무급 가사노동의 가치 평가에 따르면, 2019년 가계생산은 516.9조원으로 가계생산 중 무급 가사노동가치는 490.9조원으로 분석됨.<sup>5)</sup> 이는 명목 국내총생산(GDP)의 25%를 차지하는 비율임.
- 가사노동의 가치 평가와 공식적인 인정은 양성평등 실현과 사회정책 수립에 중요한 과제이며(UN, 1993; Folbre, 2006), 이에 국제기구는 경제활동의 범위를 가사노동까지 확대하고 그 가치를 평가할 것을 권고한 바 있음(OECD, 2000)<sup>6)</sup>.

### 3) 관련 법령 현황

- 현재 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」(약칭: 여성 경제활동법)에서 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 통하여 여성의 경제적 자립과 국가 경제의 지속적 발전에 이바지하도록 규정하고 있음.

---

4) 무급 가사노동가치를 평가하기 위한 통계자료로 전체 무급 가사노동투입시간에 15세 이상 인구와 직종별 대체임금을 곱해서 산출

5) 뉴스투데이(2024.9.25.) [미네르바의 눈] 가사노동의 경제적 가치 (下), 최봉 산업경제전문기자

6) 강희경, 강은애(2024). ‘가계생산 위정계정을 통해 본 여성의 무급 가사노동가치’: 서울시여성가족정책리뷰 2024.12.(제4호)

- 여성경제활동법 제2조(정의)에 따르면 ‘경력단절여성등’이란 ‘혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 또는 근로조건 등을 이유로 경제활동을 중단한 여성 중에서 취업을 희망하는 여성’과 ‘경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성’을 뜻함.

#### <상위법의 “경력단절여성등” 정의 규정>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “경력단절여성등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
가. 혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 또는 근로조건 등을 이유로 경제활동을 중단한 여성 중에서 취업을 희망하는 여성
나. 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성

- 서울시에서도 여성경제활동법에 따라 여성의 경제활동 촉진과 경력단절예방을 통하여 여성의 경제적 자립과 지속적인 지역경제 발전에 이바지함을 목적으로 「서울특별시 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방에 관한 조례」를 제정·시행하고 있음.
- 양성평등기본법 제35조에서도 지방자치단체가 가사노동에 대한 경제적 가치를 정당하게 평가하여 이를 제도 또는 시책에 반영하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있음.

#### <양성평등기본법 제35조>

제35조(양성평등한 가족) ① 국가와 지방자치단체는 민주적이고 양성평등한 가족관계를 확립시키기 위하여 노력하여야 한다.
② 국가와 지방자치단체는 가사노동에 대한 경제적 가치를 정당하게 평가하여 이를 법령·제도 또는 시책에 반영하도록 노력하여야 한다.

- 본 제정안의 목적은 기존의 여성경제활동법 및 양성평등기본법의 취지에도 부합하며, 기존 관련 조례가 경제활동 촉진 중심인 것과 달리 가사·돌봄노동의 ‘사회적 가치 인정’과 ‘권익증진’의 내용을 담고 있다는 점에서 내용의 차별성과 의의가 있을 것임.

#### 4) 관련 비용추계 현황

- 서울특별시의회 재정분석과는 본 조례의 비용추계에 대하여 선제적 입법<sup>7)</sup>이므로 구체적 정책수단, 집행계획 등이 정해진 바 없어 사업비에 대한 구체적 추계는 곤란하며, 위원회 설치 건에 대해서만 서울시 유사 위원회 운영비용 및 각종 자료 등을 토대로 정책 추진 형태를 임의로 가정하여 자체 추계하였다고 밝히고 있음.
  - 안 제7조 위원회 설치 운영에 대한 비용만 연간 11,450천 원으로 향후 5년간 57,249천 원으로 추계하고 있음.

조항	추계 대상 여부	판단 내용
제6조(경력보유시민에 대한 지원사업)	제1항	△ [지원사업 관련 비용발생] 경력보유시민 대상 지원사업의 경우 서울시에서 현재 일부 기추진 <sup>8)</sup> 하고 있으나, 향후 추가로 사업을 확대할 경우 비용이 발생될 것으로 보임 ⇒ 다만 정책적으로 정해진 바 없어 구체적 추계가 곤란함
	제2항	△ [인센티브 관련 비용 발생] 경력보유시민 대상 인센티브 비용이 발생하나, 서울시 관련부서 문의결과 구체적으로 정해진 바 없고 해당 안이 규정하고자 하는 인센티브 운영방식에 따라 소요비용이 상이하여 통상적 사례를 통한 자체추계도 곤란함
제7조(서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회 설치)	○	[통상적 사례 토대 추계] 위원회 운영 비용이 발생하나 구체적으로 정해진 바 없어 각종자료를 활용하여 관련 비용을 자체 추계함 ⇒ 총 57,249천 원 소요예상(연평균 11,450천 원 소요)

7) [예산마련 추가논의 필요] 실질적인 정책변화를 이끌어내는 능동적 입법조치이나, 관련 예산에 대한 논의가 충분하지 않으므로 추후 구체적인 정책수단 결정 및 이를 실현할 예산 마련에 관한 보다 세부적인 검토가 필요할 것으로 보임

### 3 주요 내용별 검토

#### 1) 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 “경력보유시민”과 “가사·돌봄노동”에 대하여 정의하고 있음.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경력보유시민”이란 일 경험 또는 가사·돌봄노동 경험을 보유하면서 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 시민 중 취업 또는 창업을 희망하는 자를 말한다.
2. “가사·돌봄노동”이란 다음 각 목의 노동을 말한다.
  - 가. 가정 내에서 가정의 유지와 가족 구성원의 생활을 위해 수행하는 청소, 세탁, 식사준비, 가족의 정서·생활 관리 등 무급의 가사노동
  - 나. 어린이, 노인, 장애인, 환자 등 다른 사람에게 의존이 필요한 구성원을 보호·보살피는 돌봄노동(무급·비공식 형태의 노동을 포함한다)

##### ① ‘경력보유시민’에 대한 정의 검토

- ‘경력단절여성’이라는 용어는 2007. 12. 21. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」개정<sup>9)</sup> 및 2008. 6. 5. 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」제정으로 법률에 처음 규정됨.
- 현재 국회에는 ‘경력단절여성등’의 용어를 ‘경력보유여성 등’으로, ‘돌봄’을 ‘돌봄노동’으로 변경하기 위해 「여

8) [기추진사업] 서울시 여성가족실 2025년 <경력단절여성등의 경제활동촉진사업 운영>; 4,237,657천원 등

9) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제17조의2 (경력단절여성의 능력개발과 고용 촉진지원) ① 노동부장관은 임신·출산·육아 등의 이유로 직장을 그만두었으나 재취업할 의사가 있는 경력단절여성(이하 “경력단절여성”이라 한다)을 위하여 취업유망 직종을 선정하고, 특화된 훈련과 고용촉진프로그램을 개발하여야 한다.

성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법 일부개정법률안」(이하 “법률개정안”)이 2024. 8. 20. 자로 발의되어 소관 위원회(2025.9.24.) 심사 및 본회의 의결(2025.12.2.)을 거쳐 정부 이송 예정임.

의안번호	2202994	의안명	여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법 일부 개정법률안 (이연희의원 등 22인)
제안일자	24-08-20	제안이유	“경력단절여성등”을 “경력보유여성등”으로 변경하고, “돌봄노동”도 경력으로 인정받을 수 있도록 함
심사 진행상태	“경력단절여성등”을 “경력보유여성등”으로 변경하고, ‘돌봄’을 ‘돌봄노동’으로 용어 변경하는 부분과 ‘돌봄노동’을 경제활동경력으로 인정하는 규정을 삭제하여 ‘수정안’ 처리함	본회의 의결 (25.12.2.) 및 정부 이송(예정)	

- 구체적으로 법률개정안은 ‘경력보유여성등’의 가족구성원에 대한 ‘돌봄노동’을 경제활동경력으로 인정할 수 있도록 함으로써, 여성이 가진 경험의 가치를 재정립하고자 하는 내용으로 제429회 국회(정기회) 성평등가족위원회에서 수정가결 처리(25. 9. 24.)되어 본회의 의결(25.12.2.) 및 정부 이송 예정임<sup>10)</sup>.
- 수정안에서는 ‘경력단절여성등’을 ‘경력보유여성등’으로 변경하는 것은 인정되었지만, ‘돌봄’을 ‘돌봄노동’으로의 용어 변경과 ‘돌봄노동’의 경력 인정 및 세제 지원 규정은 반영하지 않기로 함.
- 법률개정안과 관련해 제429회 국회(정기회) 제1차 성평등가족

10) 국회 의안정보시스템 (검색일시 2025.12.16. 09시10분)

위원회 법안심사소위(25.9.22.)에서는 ‘경력단절여성등’을 ‘경력보유여성등’으로 변경하는 것에 대해, 여성의 돌봄 경험을 경력으로 인정하고, 여성의 전문성, 가능성, 잠재력, 역량을 강조하여 경력이 ‘단절’ 된 이미지를 경력을 ‘보유’ 한 경력직의 이미지로 치환함으로써 여성이 가진 역량과 경험을 정당하게 평가하는 사회 및 기업 문화 조성에 기여하고, 여성의 구직 의지를 고취할 것으로 기대한 바 있음.

- 그러나, 국회 제407회 국회 제1차 여성가족위원회 검토보고서 (23. 06.)에서는 ‘경력단절여성’을 ‘경력보유여성’으로 변경하는 것에 대해 정책 대상이 불명확해질 우려가 있다는 이유로 보다 신중한 접근이 필요하다는 의견을 제시함.
  - 여성가족부는 “‘경력보유여성’은 경제활동을 지속하고 있는 여성들 포괄하고 있어 경력단절여성의 특수성이 회석되고 정책대상이 불명확해질 우려가 있다”는 의견임.
  - 고용노동부도 “‘경력보유여성’의 개념은 경력단절여성에 더하여 재직근로자 등 다양한 대상이 포함될 수 있어 정책대상이 불분명해질 우려가 있다”는 의견임.
- 조례안의 ‘경력보유시민’은 ‘경력보유여성’의 개념에서 한 단계 더 나아가, 가사·돌봄노동 경험을 보유하면서 경제활동을 일시적으로 ‘중단’ 한 시민 뿐 아니라, 경제활동을 ‘한 적이 없는’ 시민을 모두 포함하고 있음.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경력보유시민”이란 일 경험 또는 가사·돌봄노동 경험을 보유하면서

**경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 시민 중 취업 또는 창업을 희망하는 자를 말한다.**

- 조례에서 규정하려는 지원대상 범위가 가사·돌봄 등 비공식 경력을 포섭하여 ‘경력보유시민’에 한정되지 않고 ‘경력보유시민등’으로 확장되어 있는 점을 고려할 때, 해당 용어를 지원대상 전체를 포괄하도록 상위법인 「여성경제활동법」 입법례를 참고하여 정의 용어를 좀 더 명확히 하는 것이 필요해 보임.

#### <상위법인 「여성경제활동법」 “경력단절여성등” 정의 규정>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경력단절여성등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
  - 가. 혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 또는 근로조건 등을 이유로 경제활동을 중단한 여성 중에서 취업을 희망하는 여성
  - 나. 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성

- 또한 본 조례안에서 정의하고 있는 ‘경력보유시민’은 여성 뿐만 아니라 남성까지 포괄하고 있는바, 상위법과 용어 정의가 일치하지 않으며, 실질적으로는 육아나 돌봄으로 경력단절을 경험하고 있는 여성을 위한 일·가정양립 중심의 정책으로 운영될 가능성이 있음.
- 따라서 사업을 실시할 경우 남성 돌봄참여자 등 일반시민이 포괄적으로 포함될 수 있도록 운영 지침에 명확한 기준을 마련해야 할 필요가 있을 것임.

## ② ‘가사·돌봄노동’에 대한 정의 검토

- 법률개정안과 관련해 제429회 국회(정기회) 제1차 여성가족위원회 법안심사소위(2025. 9. 22.)에서는 가족구성원에 대한 ‘돌봄’을 ‘돌봄노동’으로 용어를 변경하고 경제활동경력으로 인정하는 것에 대해, 돌봄노동의 정의가 명확하지 않고<sup>11)</sup>, 현실적으로 가정 내에서 일어나는 돌봄의 존부(存否)를 확인하는 것이 쉽지 않을 뿐 아니라 채용 기업에서 돌봄을 경력으로 반영하도록 하는 방안이 함께 설계되지 않으면 단지 선언적 규정에 불과하다는 점에서 한계가 있다고 우려함.

11) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에서 근로자가 가족 돌봄 등을 위한 휴직 또는 휴가를 신청할 수 있도록 하면서 돌봄의 대상(조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀)과 목적(질병, 사고, 노령)을 정하고 있을 뿐 돌봄노동의 정의를 규정하고 있는 협행법령은 없음. 반면, 지자체 조례에서는 돌봄노동에 대하여 ‘다른 사람에게 의존을 해야 하는 환자나 노인, 어린이와 같은 사람을 돌보는 모든 활동’ 등으로 규정하고 있음.

- ※ 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원)
  - ① 사업주는 근로자가 조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀(이하 “가족”이라 한다)의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직(이하 “가족돌봄휴직”이라 한다)을 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우, 본인 외에도 조부모의 직계비속 또는 손자녀의 직계존속이 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  - ② 사업주는 근로자가 가족(조부모 또는 손자녀)의 경우 근로자 본인 외에도 직계비속 또는 직계존속이 있는 등 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다)의 질병, 사고, 노령 또는 자녀의 양육으로 인하여 긴급하게 그 가족을 돌보기 위한 휴가(이하 “가족돌봄휴가”라 한다)를 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 근로자가 청구한 시기에 가족돌봄휴가를 주는 것이 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우에는 근로자와 협의하여 그 시기를 변경할 수 있다.
  - ③ ~ ⑤ (생략)
  - ⑥ 사업주는 가족돌봄휴직 또는 가족돌봄휴가를 이유로 해당 근로자를 해고하거나 근로조건을 악화시키는 등 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.
  - ⑦ ~ ⑩ (생략)

### ※ 돌봄노동에 관한 조례

- 서울특별시 성동구 경력보유여성등의 존중 및 권익 증진에 관한 조례(제2조제3호)
- 안양시 경력보유여성 등의 존중 및 경제활동 촉진에 관한 조례(제2조제3호)
- 오산시 경력보유여성 등의 존중 및 경제활동 촉진에 관한 조례(제2조제3호)
- 세종특별자치시 경력보유여성 등의 존중 및 경제활동 촉진에 관한 조례(제2조제3호)
- 무안군 경력보유 여성 등의 존중 및 경제활동 촉진에 관한 조례(제2조제3호)

- 국회 제407회 국회 제1차 여성가족위원회 검토보고서(23. 06.)에 따르면, 여성가족부는 “돌봄노동의 정의와 범위 등이 포괄적이라 명확성의 원칙에 위배되고, ‘돌봄’을 ‘경제활동’의 중단 사유로 규정하고 있는 정의조항과 일관되지 않으며, 돌봄노동의 경제활동경력 입증·활용 방법을 규정하기가 쉽지 않고 돌봄 노동의 경제활동경력인정제도 도입에 대한 사회적 합의가 필요하므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임”
- 고용노동부도 “가족 내에서 발생하는 돌봄의 구체적 내용, 근로 시간 등에 대한 객관적 확인이 쉽지 않고 ‘돌봄’을 ‘경제활동’의 중단 사유로 규정하고 있는 여성경제활동법 제2조와의 일관성에 문제 소지가 있으므로, 도입의 필요성 및 구체적 방법에 대해 사회적 논의 등을 거쳐 신중하게 접근할 필요가 있다는 의견임” .
- 현재 여성경제활동법 개정안에 대한 심사결과 ‘돌봄’을 ‘돌봄노동’으로 용어를 변경하는 사항은 반영하지 않기로 한 점 또한 고려될 필요가 있음.
- 경력보유여성 관련 조례가 있는 광역자치단체는 경기도, 세종 특별자치시, 전라남도 3곳이며, 지방자치단체는 성동구를 비롯하여 34곳인 것으로 확인됨.

## 2) 시행계획의 수립(안 제4조)

- 안 제4조는, 시장은 경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정 및 권익증진을 위한 시행계획을 매년 수립·시행하고, 이를 위해

필요한 경우 「서울특별시 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방에 관한 조례」에 따른 시행계획에 관련 내용을 포함하여 수립할 수 있도록 규정하고 있음.

**제4조(시행계획의 수립)** 시장은 경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정 및 권익증진을 위한 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다. 이 경우, 「서울특별시 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방에 관한 조례」 제4조에 따른 연도별 시행계획에 경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정 및 권익증진을 위한 시행계획을 포함하여 수립할 수 있다.

- (검토의견) 본 조례안의 ‘경력보유시민’은 ‘경력단절여성 등’을 포함하기에 여성의 경제활동 촉진 정책 대상과 실질적으로 일부 중첩된다고 볼 수 있음. 따라서, 별도의 시행계획을 독립적으로 수립하지 않고 기존 여성경제활동 시행계획 내 세부과제로 포함할 수 있도록 한 것은 정책 연계성 강화 및 실효성을 확보하는 측면에서 타당함.

### 3) ‘경력보유시민’의 가사·돌봄노동 인정(안 제5조)

- 안 제5조는, 시장은 ‘경력보유시민’의 가사·돌봄노동에 대한 경력인정서를 발급할 수 있으며, 이에 따른 경력인정결과가 공공기관 및 시 산하기관 인사제도에 반영될 수 있도록 정책적 노력을 다하여야 한다고 규정하고 있음.

**제5조(경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정)** ① 시장은 경력보유시민의 가사·돌봄노동을 사회의 재생산을 지탱하는 필수적 활동으로 인정한다.  
② 시장은 경력보유시민의 가사·돌봄노동에 대한 경력인정서(이하 “경력인정서”라 한다)를 발급할 수 있다.  
③ 경력인정서의 발급 기준 및 절차 등에 관한 사항은 시장이 규칙으로

정한다.

④ 시장은 경력인정서에 따른 경력인정 결과가 공공기관 및 시 산하기관 인사제도에 반영될 수 있도록 정책적 노력을 다하여야 한다.

- (검토의견) 시장이 자치행정 범위 내에서 시민의 사회참여 증진을 위해 경력의 인증 및 확인을 통한 경력인정서 발급은 가능할 것임. 다만, 경력인정서는 행정적인 인증으로 사회적 인식 개선에 기여할 수 있으나, 법적인 자격과 구분이 명확하기에 실제 공공기관이나 민간기업의 인사제도에 반영하기 위한 법적인 근거가 미흡한 것이 현실임. 실제 시행을 위해서는 경력산정 기준·증빙 절차 등 객관성과 공정성을 확보할 수 있는 세부적 규정 마련이 반드시 선행될 필요가 있음.
- 현재 서울시 성동구에서는 전국 최초로 ‘경력단절여성’ 이란 용어를 ‘경력보유여성’으로 바꾸고 이들이 수행한 돌봄노동을 경력으로 인정하여 구청장이 ‘경력인정서’를 발급하는 등의 내용을 담은 「서울특별시 성동구 경력보유여성등의 존중 및 권익 증진에 관한 조례」<sup>12)</sup>를 제정·공포(2021. 11. 4.)한

12) 서울특별시 성동구 경력보유여성등의 존중 및 권익 증진에 관한 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경력보유여성등”이란 일경험 또는 돌봄노동 경험을 보유하면서 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업 등을 희망하는 여성을 말한다.
2. “일경험”이란 직무 교육, 훈련, 체험, 수행 등 취업 전에 하는 일과 관련된 모든 경험을 말한다.
3. “돌봄노동”이란 다른 사람에게 의존을 해야 하는 환자나 노인, 어린이와 같은 사람을 돌보는 모든 활동을 말한다.
4. “사용자”란 사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 노동자에 관한 사항에 대한 업무를 수행하는 사람을 말한다.

제9조(경력 인정 등) ① 구청장은 제2조제3호에 따른 돌봄노동에 대하여 경력 인정(이하 “인정”이라 한다)을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 인정을 받고자 하는 자는 별지 제1호서식의 경력 인정 신청서를 작성하여 구청장에게 제출하여야 한다.

바 있음.

- 성동구는 경력인정서 발급 신청 자격<sup>13)</sup>을 구체적으로 설정하고, 신청 시 입·퇴원사실확인서 등 돌봄노동을 확인할 수 있는 서류를 첨부하도록 하고 있으며, 경력인정서가 실질적으로 취업에 활용될 수 있도록 경력인정 존중 참여기업 업무협약을 25년 3월 기준 총 27개 기업<sup>14)</sup>과 체결하고 있음.

#### < 성동구 경력인정서 발급 신청 자격>

- 신청자격 : 경력 단절을 겪는 자로 아래 기준을 모두 충족한 자
  - ① 취업하지 않은 상태로 **무급 돌봄노동**을 1개월 이상 한 자
  - ② 성동구민 또는 성동구 소재 기업에 취업을 희망하는 자
  - ③ 성동구 경력인정 프로그램(연 2회, 8회차 과정)을 80% 이상 수료 또는 성동구 인증 타 기관 프로그램을 수료한 자
- \*돌봄노동: 다른 사람에게 의존을 해야 하는 어르신(만65세 이상), 어린이(만13세 미만), 환자를 돌보는 출산, 육아, 간병 등의 활동
- 경력인정 기간 : 최대 24개월, 임금 반영기간: 최대 12개월

- 성동구의 출자출연기관은 인사규정을 개정('22. 1.)<sup>15)</sup>하여 경력 인정서 명시기간(최대 24개월)의 50%를 경력으로 인정하여 임금을 반영(최대 12개월)<sup>16)</sup>하는 등 경력인정을 위한 노력에 힘

- ③ 구청장은 제2항에 따른 인정 신청을 받은 경우 제10조에 따른 서울특별시 성동구 경력보유여성등 권익위원회에서 정한 인정 기준에 따라 별지 제2호서식의 경력인정서를 발급할 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 발급 절차 등에 필요한 사항은 구청장이 정한다.
- ⑤ 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 구청장이 정하는 바에 따라 인정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 인정을 취소하여야 한다.
  1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인정을 받은 경우
  2. 그 밖에 인정 기준에 부합하지 아니한 경우

- 13) 성동구 홈페이지(<https://www.sd.go.kr/>)내 성동구경력인정프로그램 신청 안내 모집 공고 참조
- 14) 성동구 홈페이지(<https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=4785&-->)내 경력인정참여기업참조
- 15) 반영기관 : 성동구도시관리공단, 성동문화재단, (주)성동미래일자리
- 16) 성동구 출자·출연 공공기관(성동도시관리공단, 성동문화재단, (주)성동미래일자리)은 기관의 인사규정 경력환산기준표에 따라 경력환산비율 50% 적용하여 경력인정서 기간만큼의 경력 인정(예: 2년 → 50% 적용하여 1년으로 환산)

쓰고 있음.

- 다만, 집행부서에 제출한 자료에 따르면 2025년 10월까지 경력인증서 발급은 총 92건이나 경력인증서 발급 후 단순히 취·창업 건수가 아닌 성동구가 발급한 경력인증서를 ‘실제 활용’ 한 건수<sup>17)</sup>에 대해서는 별도 확인하고 있지 않다고 함.

[요구번호 3048] 자치구별 가사 또는 돌봄노동 경력인증서 관련<sup>18)</sup>

(요구일자 2025-12-3, 제출일 2025-12-11)

- 25개 자치구 중 경력인증서 발급은 성동구만 해당(강서구 추진 中)

시행시점부터 현재까지 연도별 발급 실적 (성동구)

- 성동구 현황(2021.12. ~ 2025.10.) : 총 92건

구분	건수	구분	건수
2021(시범사업)	3건	2024	26건
2022	14건	2025. 10월	16건
2023	33건	합 계	92건

- 시행 시점부터 현재까지 연도별 구체적인 경력인증서 활용 건수 (성동구)

(\*단순히 취·창업 건수가 아닌 구체적인 활용 내용)

- 경력인증서 발급 후 구체적 취·창업 여부를 확인하고 있지 않음

#### 4) 경력보유시민에 대한 지원사업(안 제6조)

- 안 제6조는, 경력보유시민이 사회적·경제적으로 자립할 수 있도록 지원하기 위하여 시행할 수 있는 사업에 관하여 규정하고 있음.

17) 성동구 출자출연기관 취업시 경력인증서에 명시된 해당 기간의 임금반영 등

18) 요구번호3048. 자치구별 가사 또는 돌봄노동 경력인증서 관련

제6조(경력보유시민에 대한 지원사업) ① 시장은 경력보유시민이 사회적·경제적으로 자립할 수 있도록 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 경력보유시민에 대한 상담·교육 프로그램 운영 사업
  2. 경력보유시민에 대한 데이터베이스 구축 사업
  3. 공공·민간 협력 기반의 재취업 및 창업 지원 사업
  4. 인식개선 캠페인 및 교육
  5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업
- ② 시장은 경력보유시민의 가사·돌봄노동 가치를 반영한 각종 인센티브 제도를 운영할 수 있다.

- (검토의견) 본 조문은 가사와 돌봄노동을 사회적 가치로 인정하며 이를 실제 취업·창업·교육으로 연계하는 ‘자립 중심 지원’으로 확장하려는 것으로 관련 사업은 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절예방법」의 목적과 정책 방향에 부합함.
- 다만, 상담·교육, 데이터베이스 구축 등 사업 추진 시 재정 지원이 필요할 수 있기에 기존 여성가족재단, 여성능력개발원 등 관련기관과 연계하여 사업 및 예산의 중복 방지를 고려할 필요가 있음. 또한, 제2항의 “각종 인센티브 제도”는 구체적인 운영 형태와 기준이 포괄적으로 규정되어 있으므로, 인증제·가점제·표창 등 구체적인 세부 유형을 시행규칙이나 별도 지침으로 명확히 구체화할 필요가 있을 것임.

## 5) 서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회 설치(안 제7조)

- 안 제7조는 시장은 경력보유시민의 권리증진과 경력인정 등에

관한 사항을 심의·자문하기 위하여 「서울특별시 경력보유시민 권익증진위원회」를 둘 수 있다고 규정하고 있음.

제7조(서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회 설치) ① 시장은 경력보유시민의 권리증진과 경력인정 등에 관한 심의·자문을 위하여 서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

② 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 경력인정 기준의 심의에 관한 사항
2. 제도 운영성과 평가 및 개선에 관한 사항
3. 관련 기관 협력 방안에 관한 사항
4. 그 밖에 시장이 경력보유시민의 권리증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

- (검토의견) 경력보유시민 권리증진위원회 설치는 제도의 전문성과 공정성을 확보하고, 정책 추진 과정에서 객관적 자문 기능을 강화한다는 점에서 법적·정책적 타당성이 인정된다 할 것임. 다만, 위원회 운영의 실효성을 담보하기 위해서는 경력 인정의 구체적 기준, 심의 절차, 운영평가 및 사후관리 체계 등에 대한 세부 규정을 사전에 마련할 필요가 있을 것임.

#### ※ 부서 의견 : 원안동의

- 조례안은 가사·돌봄노동의 사회적 가치를 제도적으로 인정하려는 취지로서, 「양성평등기본법」과 법적으로 부합됨.
- 경력보유시민의 사회·경제적 자립과 권리 증진을 도모하기 위한 제도적 기반을 마련하고자 하는 것으로 돌봄의 중요성, 경제적 가치 등을 고려할 때 본 조례 제정에 동의함.

## 4 종합 의견

- 본 조례안은 가사와 돌봄이 단순한 사적 영역을 넘어 사회적 재생산을 유지하는 필수 노동으로 인식하고, 이를 제도적으로 인정함으로써 가사·돌봄노동의 사회적 가치 인정과 경력단절 해소에 기여하려는 점에서 그 취지는 타당함. 특히, 경력보유 시민의 사회적 재진입과 자립 지원을 체계화하려는 점에서 의미가 있음.
- 조례안에서 경력단절로 인한 사회적 손실을 줄이고, 가사·돌봄노동의 가치를 제도적으로 인정한다는 점에서 긍정적으로 평가됨. 다만, 현재 국회에서 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 상의 「경력단절여성등」의 용어를 「경력보유여성 등」으로 변경하는 개정안이 발의되어 있는 바, 향후 상위법 개정에 따른 용어 체계를 일관성 있게 반영할 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 다만, 돌봄노동에 대한 인정의 경력 부분은 정책적 경력인정과 성평등·복지 관점의 제도화를 주된 목적으로 하므로, 돌봄 노동을 경력으로 인정하는 제도화 과정에서 발생할 수 있는 법적·사회적 쟁점인 노동 개념, 경력 인증기준, 평가의 공정성 등을 검토가 필요할 것임. 이를 위해 시민·노동계·전문가 등 이해당사자 간 사회적 합의를 도출하기 위한 사전 연구를 통해 실증적 기반 마련하는 방안도 고려할 필요가 있을 것임.

- 또한, 조례의 목적이 경력보유시민의 사회참여 및 경력인정의 제도화이므로 이는 가사서비스 사업 등 노동권익 보호와 교차되는 영역이기에 경력인정 산정·증빙 절차 기준의 객관적·법적 근거 명확화 등 제도 시행을 위해서는 민생노동국 차원의 노동 인정 범위와 경제적 가치 산정에 대한 사전검토가 필요할 것으로 사료됨.

전문위원 김소은	02-2180-8144
----------	--------------

**참고1****성동구 경력인정 신청서 양식**

■ [별지 제1호 서식]

(앞쪽)

**경력보유여성등의 경력 인정 신청서**※ 어두운 란은 신청인이 작성하지 않으며, [ ]에는 해당되는 곳에  표를 합니다.

접수번호	접수일자			
신청인	성명(한글)	생년월일		
	주소(우편번호)			
	연락처(휴대폰 등)	전자우편 주소		
돌봄 대상 (모두 기입)	[ ]노인 (만65세 이상)	[ ]어린이 (만13세 미만)	[ ]환자 (병원, 시설, 재가 등)	[ ]그 외
경력 인정 신청 사항				

연번	활동 기간	활동 년수 (년 개월)	주요 활동	주 활동 장소
1	~			
2	~			

「서울특별시 성동구 경력보유여성등의 존중 및 권익 증진에 관한 조례」 제8조에 따라 경력 인정 신청서를 제출하며, 아래와 같이 동의·서약합니다.

- 필요 시, 추가 별지 작성 및 증빙자료 제출 가능
- 향후 제출내용이 거짓으로 판명될 때에는 경력 인정 취소
- 의심되는 경력에 대해서 추가 서류 요구 및 본인의 개인정보에 대하여는 관계기관에 사실조회 등 확인

년 월 일

신청인

(서명 또는 인)

서울특별시 성동구청장 귀하

첨부 서류		확인란	
첨부서류	(필수)	1. 신분증 원본 지참 (대리인은 본인 신분증 원본과 신청인 신분증 사본 모두 지참)  2. 가족관계증명서(비동거 돌봄대상 여부 확인사항)  3. 건강보험자격득실확인서  4. 경력 인정 신청 사항에 대한 증빙 자료(없을 시 미제출)	<input type="checkbox"/>
	(선택)	1. (돌봄대상) 입원사실 확인서  2. (돌봄대상) 의사소견서 및 진료기록확인서	<input type="checkbox"/>
		1. 주민등록표 등본·초본	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>

**행정정보 공동이용 동의서**

신청인은 이 건 업무처리와 관련하여 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 업무처리담당자가 위의 '담당공무원 확인사항' 을 확인하는 것에 동의합니다.

(※ 동의하지 아니하는 경우에는 신청인이 직접 관련 서류를 제출하여야 합니다.)

생년월일

신청인

(서명 또는 인)

**(대리인 접수 시) 유의사항**

- 신청인의 서명 또는 날인은 본인이 직접 하여야 하며 타인이 이를 위조하는 경우 「형법」 제239조에 따라 처벌 받을 수 있습니다.
- 대리인이 신청하는 경우에는 실명확인을 위해 아래의 기재사항을 적어야 합니다.

대리인	성명 (서명 또는 인)	생년월일	연락처
-----	-----------------	------	-----

**작성 방법**

- 신청 자격을 반드시 확인하신 뒤 본 신청서와 추가 제출서류를 제출하십시오.
- 빈 칸 없이 반드시 모든 사항은 한글로 기재하십시오.
- 경력 인정 신청 사항을 자세히 기술하십시오.
- 신청 자격 요건을 충족하지 않거나, 신청서와 필수 제출서류 미비 시, 접수 무효 처리됩니다.
- 접수된 서류는 반환하지 않습니다.

**의안번호** 서울특별시 경력보유시민의 가사·돌봄노동 인정 및  
**3278** 권익증진에 관한 조례안

발 의	제 안 자	안건 소관 상임위	규제철폐 안건		
	최호정 등 31명	보건복지위원회	해당없음		
<b>주요내용</b>		<p><b>〈제정 필요성〉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경력보유시민이 수행하는 가사·돌봄노동의 사회적 가치를 공적으로 인정하고, 이를 바탕으로 경력단절로 인한 불이익을 해소하고, 이들의 사회적·경제적 자립과 권리의 증진하기 위한 제도적 기반 마련</li> </ul> <p><b>〈주요 입법 요지〉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경력보유시민과 가사·돌봄노동의 의미를 정의(안 제2조)</li> <li>○ 경력보유시민의 가사·돌봄노동에 대한 경력 인정(경력인정서 발급) (안 제5조)</li> <li>○ 경력보유시민에 대한 지원사업의 근거를 마련(안 제6조)</li> <li>○ 서울특별시 경력보유시민 권리증진위원회 설치(안 제7조)</li> </ul>			
<b>추진경과</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '25. 10. 20. 조례제정안 최호정 의원 외 30인 발의</li> <li>○ '25. 10. 23. 보건복지위원회 회부</li> </ul>			
<b>부 서 검토의견</b>		원안동의(○) / 수정요청( ) / 부결요청( ) / 보류요청( )			
<b>쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본 조례안은 가사·돌봄노동의 사회적 가치를 제도적으로 인정하려는 취지로서, 「양성평등기본법」과 법적으로 부합됨</li> <li>○ 경력보유시민의 사회·경제적 자립과 권리 증진을 도모하기 위한 제도적 기반을 마련하고자 하는 것으로 돌봄의 중요성, 경제적 가치 등을 고려할 때 본 조례 제정에 동의함</li> </ul>			
<b>대응방안</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소관 상임위 회부시 사전 설명</li> </ul>			
<b>상 임 위 처 리 결 과</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> </ul>			
<b>담당부서</b>	양성평등담당관	팀장	이희정(☎2133-5331)	담당	박보배(☎2133-5333)