

정권인수기 조직화의 경로의존성 분석 : 카터, 레이건, 클린턴 사례를 중심으로

김 정 해*

〈目 次〉

- | | |
|-----------------------------|-----------------|
| I. 서 론 | IV. 사례 비교 분석 결과 |
| II. 정권인수기 조직화에 대한 선행연구와 분석틀 | V. 결 론 |
| III. 사례 분석 | |

〈요 약〉

본 논문은 미국의 카터, 레이건, 클린턴 대통령의 정권인수기 조직화 과정에서 나타나는 경로의존성을 분석하였다. 정권인수기는 대통령후보자 확정이후부터 선거이전까지, 선거이후부터 취임전까지 그리고, 취임이후 이상 세 시기로 구분되며, 시간의 흐름에 따라 사전준비조직에서 정권인수조직으로 그리고 새정부 조직의 형태로 변화한다. 사전준비조직은 통합형과 분리형, 정권인수조직은 집권형 계층구조와 분권형 팀 구조, 새 정부 조직은 비서실중심과 내각중심으로 구분된다. 이들 조직화 방식은 집권형(통합형)과 분권형(분리형)으로 유형화될 수 있다. 각 대통령이 후보자 시절에 처음 구성한 정권인수준비조직의 성격은 정권인수조직의 성격과 새정부 조직의 성격을 결정하는 데 제약요인으로 작용한다. 즉, 일정한 경로를 지닌다는 것인데, 이때 영향을 주는 원인변수로 대통령과 정당의 성향 및 정치적 상황을 들 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 사례를 분석한 결과, 카터와 클린턴이 비교적 유사한 상황 하에서 유사한 경로의존성을 지닌 조직화 방식을 추구하였고, 레이건은 이들과 다른 경로의존성을 보였다. 정권인수를 조직화하는 과정에서 카터와 클린턴은 분권형을, 레이건은 통합형을 선호하였다.

【주제어 : 대통령직인수, 조직화, 경로의존성】

* 한국행정연구원 규제연구센터 수석연구원

I. 서 론

최근 미국의 대통령에 위성턴 내부인사가 아닌 주지사 출신의 외부인사들이 당선되는 경우가 많았다. 이들은 대중을 상대하는 것(going public)에는 익숙하지만 국정운영의 경험이 부족하고 정책과정에 대한 학습(going government)이 부족하다는 평가를 받는다(Rose, 1988: 95-99). 주된 이유는 이들이 대통령직의 운영에 대해 적·간접적으로 배울 수 있는 기회가 위성턴 내부 인사들 보다 적었기 때문이다. 대통령제 하에서 외부출신 대통령 당선자가 국정운영과 정책과정에 대해 배울 시간적 여유는 거의 없으며 이를 배울 때까지 기다릴 수도 없다. 이로 인해 정권인수기의 조직화 방식과 운영은 원활한 정부출범에 매우 중요한 요인이 된다.

정권인수기의 조직화가 중요한 이유는 제도와 권력속성의 한계 때문이다. 선거와 취임사이 약 80일 간의 유예기간만 주고 국정운영의 경험이 없는 대통령 당선자에게 대통령직의 모든 권한을 넘겨주는 제도 자체가 지난 한계와 4년이란 제한된 임기 안에서 시간이 흐를수록 대통령의 영향력이 감소하는 권력의 본원적 성격으로 인한 한계가 그것이다(Walker & Reopel, 1986: 737-738). 이 때문에 대통령제의 한계를 보완하는 논의의 하나로 정권인수기에 대한 관심이 증가하고 있다. 대통령 당선자가 정권인수기의 조직화를 어떻게 하느냐에 따라 국정을 신속히 장악하고 정책을 효과적으로 추진하여 레임덕의 시기를 늦출 수도 있고 그 반대일 수도 있다. 대통령제가 지난 한계를 극복하는 방법에 대해 새롭게 당선된 대통령이 빠르게 국정을 장악하고 정책을 추진해야 한다는 주장(Walker, 1993; Pfiffner, 1996)과 신중하게 접근해야 한다는 주장(Neustadt, 1960)이 있다.¹⁾ 신중론에도 불구하고 임기 초 빠른 국정운영의 장악과 정책 추진이 필요하다는 논의들이 확산되면서, 대통령 취임이전은 물론이고 선거 때부터 대통령 후보가 팀을 구성하여 정권인수와 국정운영에 대한 준비작업을 해야한다는 주장이 일반화되고 있다(Light, 1983: 39-40; Walker & Reopel, 1986: 737-739). 이 때문에 대통령 당선자가 사전준비조직과 정권인수조직 및 새 정부조직을 어떻게 구성하느냐를 다루는 정권인수기 조직

1) 경험이 부족한 신임대통령은 취임 후 바로 정책문제를 입법화시켜야 한다는 국민적 기대와 압력을 반기게 된다. 이런 상황에서, 대통령은 승리감에 도취되어 오만해질 수 있으며 자신만이 정책문제를 가장 잘 조직화하고 대응할 수 있다는 감정을 가지고 자신의 해결책이 가장 옳은 것이라는 순진한 생각을 하는 경향이 있다. 이러한 감정은 정치와 정책과정에 대한 올바른 이해 없이 정책의제를 발전시켜 새 정부의 총체적 실패에 영향을 주게 된다(Eksterowicz & Hastedt, 1998: 300-301).

화의 문제가 중요한 연구주제로 등장했다.

본 논문은 조직적·제도적 관점에서 미국 대통령 당선자가 선거에서 벗어나 국정운영모드로 빠르게 전환하기 위하여 사전에 정권인수기를 어떻게 준비하고 조직화하는가에 대해 연구하고자 한다. 특히 사전준비조직, 정권인수조직 및 새 정부조직이라는 정권인수기의 조직화가 어떻게 상호 연계되는지를 경로의존성(path-dependency)에 따라 분석하고자 한다. 경로의존성은 제도나 정책에서 발견되는 속성이지만 정권교체기에 첨예한 권력이동과 정책 및 인적자원의 교체가 이루어지는 특수한 상황 하에서도 적용될 수 있는지를 밝히는 것이 본 연구의 주된 이론적 관심이다. 이러한 논의에는 경로형성에 영향을 주는 원인변수에 대한 분석도 포함된다. 이를 위해 첫째, 정권인수기를 사전준비조직, 정권인수조직 및 새 정부조직이 형성되는 시점을 중심으로 세시기로 구분하고 각 시기별 조직화의 유형과 조직특성이 상호 어떻게 연계되는지를 밝히도록 한다. 둘째, 본 연구는 미국의 최근 대통령들인 카터(Jimmy Carter: 1976-77), 레이건(Ronald Reagan: 1980-81) 및 클린턴(Bill Clinton: 1992-1993)의 정권인수기간을 연구대상 기간으로 하고 이를 대통령의 정권인수기 조직화 유형과 활동을 연구 대상으로 한다.²⁾ 셋째, 연구방법으로 사례연구와 함께 사례간 비교연구를 수행하고자 하며, 문헌연구를 중심으로 질적인 분석을 주로 사용한다.

II. 정권인수기 조직화에 대한 선행연구와 분석틀

1. 정권인수에 대한 선행연구

정권인수에 관한 선행연구는 조직화 유형과 정책의제 통제³⁾에 관한 것으로 비

2) 카터 이후의 세 대통령을 대상으로 한 것은 정권인수를 위해 후보시절부터 사전준비 조직을 구성하고 조직적으로 정권인수를 준비했던 대통령들이기 때문이다. 그 이전에도 캐네디가 정권인수 준비를 하기는 했지만 체계화되기 시작한 것은 카터 이후이다. 카터 이후 대통령들이 정권인수를 준비했던 이유는 세 대통령 모두가 정권 교체를 통해 집권을 준비하는 입장이었고 주지사 출신으로 워싱턴 내부 인사에 비해 연방정부를 운영하는 일에 상대적으로 미숙하였기 때문이다. 본 연구에서 조지 부시를 제외한 것은 부시정부가 레이건 정부를 승계하는 의미를 지녔고 동일 정당내의 대통령 교체였기 때문에 실질적인 사전준비 없이 자연스럽게 정권이 인수될 수 있었기 때문에 세 대통령과 동일한 수준의 비교의 대상이 되기에 부적합한 측면이 있다.

3) 신임대통령이 취임 후 수행할 정책의제의 통제가 정권인수기에 이루어져야 한다는 관

교적 최근에 활발하게 미국에서 연구가 이루어지고 있다. 국내에서는 아직 초보적인 수준의 관심이 제기될 뿐이다. 미국에서 정권인수에 대한 연구가 관심을 받게 된 것은 케네디(John F. Kennedy) 이후이다.⁴⁾ 그러나 케네디 이후, 조직화된 방법으로 정권인수를 수행한 경우가 거의 없었기 때문에 연구가 발전되지 못하다가 체계적 준비를 했던 카터와 레이건의 정권인수를 계기로 정권인수에 대한 연구가 점차 증가되었다. 그 대표적인 연구들이 정권인수기를 준비하고 실행하는 조직에 대한 것들이다(Jones, 1998: 66-81; Pfiffner, 1996; Walker & Reopel, 1986: 739-744; Burke, 2000). 이들 연구는 선거승리 이후 얼마나 빠르게 권력을 장악하고 국정운영체제로의 변환하는가와 정권인수기의 전략을 어떻게 계획하고 이를 운영할 조직을 구성할 것인지를 다루고 있다.

정권인수기에 대한 주된 연구 방법은 기술적인 연구, 비교연구, 사례연구 등이

점이다. 정책의제의 통제란 정책의 우선순위와 정치적 고려에 따라 대통령의 정책프로그램을 입법화하고 이를 성공적으로 집행하는 활동이다. 대통령 선거 당시 많은 공약과 의제가 제기되지만 취임 후에는 모든 선거공약을 의제화 할 수 없고 임기 내에 실행 가능한 중점과제를 결정해야 한다. 국정운영을 위한 의제는 선거와는 분리되어 추진된다. 카터는 선거공약을 모두 실행하려다 어느 하나 제대로 이루지 못하고 실패한 대통령으로 평가된 반면, 레이건은 몇 가지 중점과제에 집중함으로써 결과적으로 성공한 대통령으로 평가된다(Walker & Reopel, 1986; Walker, 1993; Pfiffner, 1996; Eksterowicz & Hastedt, 1998; Light, 1983).

- 4) 1963년 이전에 미국 대통령의 정권인수는 관습에 바탕을 둔 일반법(Presidential Common Law)에 의해 수행되었다. 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)는 1944년에 상대편 당수에게 국가안보와 외교정책문제에 관해 설명하는 전통을 세웠고, 케네디는 민주당 국가위원회(Democratic National Committee)의 자금지원에 케네디의 사채를 합한 30만 달러로 인수조직을 운영하였고 많은 사람들이 자원봉사로 참여하였다(Pfiffner, 1996: 7-8). 케네디의 사례는 정권인수에 대한 관심을 불러 일으켰다. 케네디의 자문가인 뉴스타트(Richard E. Neustadt)는 정권인수 시 중요사항과 제안을 메모형식으로 제공하였고, 이는 정권인수기 연구의 기초자료가 되었다. 메모의 주요 내용은 비서실 조직화 및 인사에 대한 견의와 국정운영에 대한 견의 등이다(Jones, 2000). 그 결과, 1963년에 「대통령직 인계인수법(Presidential Transition Act)」이 제정되었다. 1988년에는 「대통령직 인계인수법」을 대폭 개정하여 「대통령직 인수·인계 효과성 법(Presidential Transition Effectiveness Act of 1988 PTEA)」으로 공표되었다. 개정된 이 법은 총 7개의 조문으로 구성되었으며 i) 표제(제1조), ii) 예산편성권한(제2조), iii) 재원과 직원의 공개 의무와 기부 수령의 제한(제3조), iv) 특정자금의 지출제한(제4조), v) 현물기부의 공개 (제5조), vi) 여행, 교통비(제6조), vii) 행정기관장 공백(제7조) 등에 관해 규정하고 있다(박재완, 2002: 73; Jones, 2000: 10-13; 제 15대 대통령직인수위원회, 1998: 421-422).

다. 캐네디 대통령에 대한 연구는 대부분 캐네디 대통령의 사전 국정운영 준비 계획과 팀의 구성 그리고 정책들을 중심으로 한 기술적인 내용들이 많았다(Henry, 1961: 205-263). 레이건 대통령 이후부터 정권인수에 대한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 레이건 대통령의 국정운영의 사전준비와 대통령인수위 활동 및 정책의제 통제가 다른 대통령과 다른 모습을 보여주면서 정권인수기 국정운영 전략에 대한 대통령별 비교연구가 이루어지기 시작했다(Walker & Reopel, 1986; Ekxterowicz & Hastedt, 1998; Walker, 1993; Pfiffner, 1996). 또한 개별 대통령의 정권인수 사례에 대한 연구도 많이 수행되고 있다(Burke, 2000; Hamilton, 1996; Walker & Reopel, 1986; Henry, 1983). 그러나 아직까지 정권인수의 사례가 많지 않고 경험적 지표에 대한 개발이 미흡한 점, 정권인수기에 대한 이론화 작업이 거의 이루어지지 못한 점은 정권인수에 대한 실증적 연구를 어렵게 한다.

2. 시기별 정권인수조직의 조직화방식에 대한 논의

정권인수기의 법적 정의는 대통령 선거 이후부터 취임식까지의 약 7주 정도의 기간을 의미한다. 그러나 많은 학자들이 해석하는 정권인수기의 실질적 의미는 점차 확대되어 각 정당에서 대통령 후보로 지명된 이후부터 취임 이후 밀월기간이 끝나는 시점까지를 정권인수기로 본다(Walker, 1993: 58; Pfiffner, 1996: 3). 정권 인수기는 사전준비시기, 좁은 의미의 정권인수시기 및 새정부 출범 이후 밀월시기로 구분된다. 첫째, 사전준비시기란 각 정당의 후보자가 대통령에 당선되었을 때를 대비하여 정권인수에 대한 준비와 계획을 수행하는 시기이다. 둘째, 좁은 의미의 정권인수시기란 법에 의해 정의된 대통령 당선 이후부터 취임까지의 기간을 의미한다. 이 기간 동안 정권인수의 법적, 공식적 활동들이 이루어진다. 셋째, 새 정부출범 후 밀월시기(honeymoon period)이다. 의회나 국민은 새롭게 당선된 대통령에 대해 호의적인 태도와 기대를 갖게 된다. 이 기간은 대통령 취임 후 약 6개월에서 1년 정도 지속되며 대통령은 높은 지지도하에 가장 큰 영향력을 갖게 된다.⁵⁾ 이 기간은 새 대통령이 하기에 따라 연장되기도 단축되기도 한다(Pfiffner, 1996: 3). 세 시기마다 정권인수를 위한 조직이 형성되는데 그 조직화 방식은 <표 2>처럼

5) 밀월기간은 대통령의 인기에 의해서 측정될 수 있다. 워싱턴 커뮤니티에서 대통령의 지지도는 대통령의 성공을 측정하는 중요 척도이다(Neustadt, 1960). 대중의 지지가 50-55% 이상일 때 대통령의 우선순위와 정책의제가 의회와 국가엘리트들로부터 주목 받을 수 있다(Walker, 1993, 58).

세 가지로 구분될 수 있다.

<표 2> 시기별 정권인수조직의 조직화방식

시기별 유형	사전준비조직		정권인수조직		새정부조직	
	통합적 방식	분리 방식	계층적 방식	팀 방식	비서실 중심	내각 중심
특징	선거 팀과 사전준비팀의 통합적 운영	선거 팀과 사전준비팀의 분리 운영	명령체계단일화. 위계적 통합기제.	명령체계다원화. 병렬적 구조.	비서실 중심으로 국정운영	내각중심으로 국정운영
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 선거본부 아래 사전준비 조직을 두어 감독 관계를 이룸 • 선거 본부와 협력적 관계 • 사전준비조직의 계획과 구성원은 정권 인수조직으로 흡수됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전준비조직과 선거본부가 병렬적으로 독립되어 설계됨 • 선거 본부와는 경쟁관계 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책팀, 인사팀, 실무팀 위에 집행위원회 형식의 상부구조를 두며 대통령 당선자가 이를 총괄 • 고위 자문가, 선거 본부장, 인수위원장으로 집행위원회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합기제보다는 팀별 업무를 중시 • 대통령 당선자에게 팀별로 보고하는 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 비서실을 중심으로 강한 국정통제권 확립 • 주도적인 정책의제 수행 • 내각에 대한 예산운영 및 임명에 대한 강한 통제방식 • 비서실에 대한 조기 인사 	<ul style="list-style-type: none"> • 내각의 예산이나 부처인사에 대한 통제권한을 장관에게 위임하는 방식 • 장관의 성향에 따라 대통령의 제의 실천여부가 달라짐 • 내각의 빠른 인선을 중시
장단점	<ul style="list-style-type: none"> • 계획에 의한 정권인수 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 정권인수기에 양 조직간 갈등 충돌 및 권력투쟁 발생. 이로인해 계획이 실천되지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 당선자를 중심으로 권한과 통제권이 집중됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 권한과 통제권이 분권화됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 비서실을 중심으로 새정부의 조각과 빠른 전략적 정책수행 가능 • 집권화된 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령의 내각 통제성 공여부가 국정운영의 성패를 가름 • 분권화된 방식

자료: Jones, 1998: 66-81; 122-126; Henry, 1983: 200-207; Pfiffner, 149-154; Burke, 2000a; 2000b; 약정리.

첫째, 사전준비조직이란 대통령후보자가 대선에서 승리하여 정권을 잡게 될 경우를 대비하여 당선이후 정권인수조직의 조직화와 인선 및 정책방향 및 정책프로그램을 어떻게 수행할 것인가를 사전에 계획하는 일을 수행하는 조직이다⁶⁾. 사전준비조직은 통합방식과 분리방식이라는 두 가지 접근방식으로 나뉜다. 캠페인 조직과 사전준비 조직을 같이 묶어서 운영하는 통합적인 접근방법과 이 두 조직을 분리하여 운영하는 분리된 접근방식이 그것이다(Jones, 1998: 66-81). 통합형의 경

6) 정권 인수의 사전준비의 내용은 주로 다음의 3가지로 나뉘어 진다. 첫째, 정권인수계획, 둘째, 비서실조직과 내각의 인선에 대한 사전계획, 셋째, 국정운영비전 준비 및 취임 후 100일간 타임스케줄과 정책프로그램 준비가 그것이다. 이처럼 정권인수를 위한 사전 준비를 하게 된 것은 선거 캠페인과 실제 통치는 다르다는 개념 때문이다(Jones, 1998: 54-62)

우 조직 연속성이 높고 분리형의 경우에는 경쟁관계의 전개양상에 따라 지속될 수도 있고 단절될 수도 있으며, 어느 조직화 방식이든 사전준비조직의 조직시기가 빠를수록 원활한 국정운영에 도움이 된다(Jones, 1998).

둘째, 미국의 정권인수조직은 1963년 대통령직 인계인수 법이 제정되면서 제도화되었다. 대통령직인수위원회로 명명된 이 조직은 정권인수 실무조직과 정책개발조직으로 구분되어 운영된다(Pfiffner, 1996: 13-14).⁷⁾ 인수조직은 대통령의 스타일에 따라 공식화된 계층제로 운영되기도 하고 팀조직으로 운영되기도 한다(Henry, 1983: 200-203; Pfiffner, 1996: 149-151). 어느 유형이든 정권인수 조직의 효율성은 정권인수조직이 얼마나 조직화된 구조에 의해 통제될 수 있는가에 따라 결정된다(Jones, 1998: 125-126). 인수조직구성의 시기도 당선 이후 빠를수록 효과적이고 규모도 대규모일수록 단기간에 정권인수를 원활하게 할 수 있는 것으로 나타났다(Henry, 1983: 200-207; Pfiffner, 1996: 149-154; Jones, 1998: 122-132).

셋째, 새 정부의 조직화 방식은 비서실 중심으로 국정을 운영하는가 아니면 내각을 중심으로 운영하는가의 두 가지 방법으로 나눌 수 있다(Pfiffner, 1996: 148-149; Burke, 2000). 정권인수기와 취임시기에 새 정부의 요직 인사를 어떻게 하는가에 따라 대통령의 국정운영방식을 예측하는 것이 가능하다. 비서실 중심의 국정운영방식을 선호하는 대통령 당선자의 경우 비서실장과 백악관 참모들을 장관보다 우선 임용하여 취임 후 국정운영의 밀그림을 함께 논의하는 경우가 많다. 이와 같이 새 정부조직을 어떤 유형으로 얼마나 빨리 선택하느냐의 문제는 대통령 당선자의 스타일에 따라 결정된다. 또한 새 정부의 빠른 조직화는 빠른 국정운영으로의 전환을 가능하게 한다.⁸⁾

7) 정권인수 실무조직은 팀으로 나뉘어져 각 행정기관으로 파견되며 대통령에 의해 기관장이 임명될 때까지 각 소속기관에 머무르게 된다. 정책개발조직은 인수집행조직이 백악관 및 정부 각 부처에서 수집해온 정보를 분석해 새 정부 초기 100일 동안의 정책을 수립하고 대통령 업무개시에 필요한 각종 정보와 자료를 브리핑하며 백악관 참모와 각료 및 고위직 후보자를 추천하는 일을 한다.

8) 조단(Hamilton Jordan)은 클린턴 정권인수팀에게 다음과 같은 조언을 하였다. “빠르게 움직이는 것은 여러 가지 이유 때문에 중요하다. 정책과 정치적 방향을 확립할 수 있고, 내각장관에게 정권인수기간을 가능하면 많이 줄 수 있으며, 기관과 부서에 파견된 정권 인수팀이 너무 많은 통제권을 남용하지 않게 할 수 있고, 계기를 마련할 수 있으며, 정치 투쟁을 해결할 수 있다.”

3. 정권인수조직의 조직화 과정과 경로의존성

1) 경로의존성과 정권인수조직의 제도변화

지금까지 정권인수기 조직화에 대한 미국에서의 선행연구들을 검토하였으나 본 연구가 다루고자 하는 정권인수기의 세부 단계별 조직화의 방식들이 서로 어떤 관계에 있는지에 대한 선행연구는 없다. 기존의 연구들은 개별 단계 내에서 조직화의 유형을 각각 두 가지로 나누어 그 성격을 규정하고 개별 대통령의 사례연구에서 경험적으로 각 조직화 방식의 특성을 밝히며 처방적인 대안을 제시할 뿐이다. 따라서 경로의존성을 통해 이들 간의 조직화 유형을 연계시켜 분석하는 것은 본 연구가 처음으로 시도하는 것이다.

경로의존성에 대한 선행연구는 역사적 제도주의⁹⁾를 다루는 연구에서 주로 이루어지고 있다(Krasner, 1984; Ikenberry, 1988; March·Olson, 1989; North, 1990; Skowronek, 1982; Hall, 1986). 제도변화에서의 경로의존성은 제도적 틀과 행위자들 사이에 맺어진 관계, 학습효과, 문화, 매몰비용 및 거래비용과 같은 이유 때문에 유지된다(North, 1990: 95). 제도의 경로의존성 개념은 기술변화의 자기강화메커니즘(self-reinforcement)에 대한 연구를 통해 도입되었다(Arthur, 1988: 10). 이는 제도의 발전경로가 특정 경로로 설정되면 네트워크 효과 및 학습효과 등 자기강화메커니즘으로 인하여 그 제도를 확산하고 스스로 방어하면서 경로를 지속시킨다는 것이다. 이런 경로 의존적 과정을 통해 제도는 장기적인 경로를 형성하며 지속되며, 시간이 지날수록 제도는 더 효율적이 된다. 기존의 경로의존성에 대한 선행연구들은 연구대상 기간을 주로 장기간으로 설정하였다.

그러나 정권인수기의 조직화에서 논의할 경로의존성은 다른 제도나 조직과 달리 단기간 동안의 제도화가 주된 연구대상이다.¹⁰⁾ 그 이유로는, 대통령제 하에서

9) 역사적 제도주의의 경로의존성에 대한 대부분의 연구들은 미국과 제 3세계국가간의 차이를 상이한 정치문화나 역사, 제도의 차이 및 정책 변화에 있어서 제약요인으로 작용하는 제도의 역사성 및 맥락성 때문이라고 보았으며, 비교적 장기적인 측면에서 사회내제도의 배태성을 분석하였다.

10) 정권교체로 인한 단기 주기가 역사적으로 축적되면 또 다른 장기 주기로서의 경로의 존성과 역사성을 파악하는 것이 가능하다. 각 대통령별로는 통합형이나 분권형의 하나가 적용되지만 여러 대통령을 포함하여 볼 때에는 통합형에서 분권형으로, 또 분권형에서 통합형으로 전환하는 조직과 제도의 단절이 있게 된다. 이것은 주로 대통령의 교체로 인해 발생하는 것이다. 이것은 이론적으로 중대한 전환점(critical junctures)에 해당하는 것이지만 장기적인 시작으로 보면 결절된 균형(punctuated equilibrium)을 이루어 제도변화의 한 과정으로 해석할 수 있다. 즉 대통령의 교체로 집권형과 분권형의 교

행정부조직 자체는 지속성을 지니며 발전해오지만, 비서실과 장관 및 위원회와 같은 국정운영의 주체인 상부조직과 제도는 대통령 후보 또는 대통령을 중심으로 대통령 선거를 즈음하여 창설되고 정권교체로 인하여 임기가 끝나면 그 제도나 조직은 수명을 다한다. 물론 비서실이나 새 정부조직의 경우 차기 대통령이 같은 유형을 채택할 수도 있으나 그것도 정권인수조직의 결정에 의한 것이기 때문에 이전 대통령의 정권인수조직의 선택과는 구별된다. 따라서 제도의 창설과 소멸의 주기가 다른 제도와 조직에 비하여 짧은 것이 특징이다. 특히 제도와 조직 변화가 정권인수기에 집중되어 일어나고 대통령 취임 후에는 그 변화가 거의 이루어지지 않는다.

본 논문은 단기간이지만 정권 인수기에 발생하는 상이한 세 종류의 조직화 방식간에 경로의존성이 적용되는지를 분석하고자 한다. 경로의존성의 분석은 정권 인수기의 준비조직이 인수조직 및 새 정부조직의 성격을 결정하게 된다는 연계성에 초점을 둔다. 만일 그러한 경로의존성이 적용된다면, 대통령 후보 때 처음 만든 제도를 통해 대통령 취임 후 제도나 조직 운영에 대한 예측이 가능할 것이다.

2) 경로형성의 원인변수와 경로의존성

신제도주의 경로의존성 이론에 따르면 제도적 틀과 상이한 정치문화나 역사적 상황, 국가의 성격, 행위자간 관계 등이 제도의 형성과 지속성에 핵심적인 원인변수로 제시된다(North, 1990; Skocpol, 1980; Hall & Taylor, 1996: 941; Katzenstein, 1978). 시간의 경과에 따라 정권인수기 조직화과정 초기에 결정된 모형은 그 제도의 특성을 지속적으로 유지하려는 자기강화메커니즘이 적용된다. 그 과정에서 대통령 성향, 정당의 성격 및 역사적 배경과 같은 외부적 요인 외에 내부적으로는 대통령과 맺고 있는 참모진의 성격, 조직구성 시기와 규모, 대통령의 성향 등이 조직특성에 영향을 준다. 따라서 한번 결정된 조직화 방식은 경로의존성을 가지고 있기 때문에 지속되며, 조직화 방식의 결정은 대통령 후보자 자신 또는 참모 및 정당에 의해 이루어진다. 본 연구에서는 정권인수의 조직화 경로를 결정하고 영향을 주는 원인변수로서 다양한 제도적 맥락 중 세 가지를 중점적으로 살펴보고자 한다.

체가 따르더라도 이것은 장기적인 측면에서는 대통령직 인수기의 조직화가 광의의 경로의존성을 유지한다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 미국의 정권인수 사례의 경우 장기 주기를 분석할 만큼의 긴 역사성을 가진 것이 아니기 때문에 본 논문은 세 사례가 보여주는 단기 주기의 경로의존성을 중심으로 분석하고자 한다.

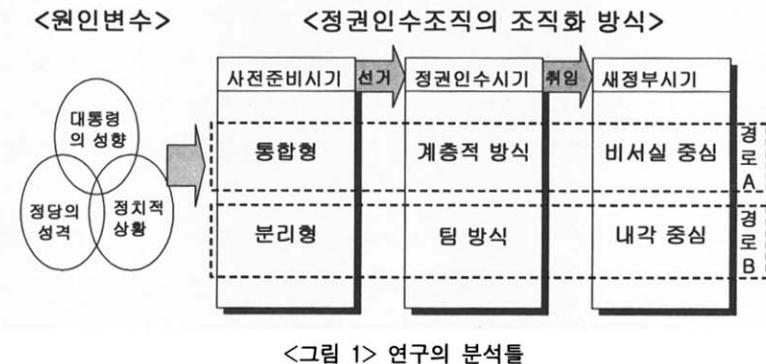
첫째, 대통령의 개인적 성향과 선호는 조직화에 가장 큰 영향을 주는 변수이다 (Pfiffner, 1999: 75; 84; Burke, 2000: 25; Greenstein, 1977). 대통령이 후보시절부터 지니고 있는 성향이나 리더십 스타일에 따라 사전준비조직을 선거운동조직과 통합할 수도 있고 분리할 수도 있다. 둘째, 대통령의 정치문화를 지배하는 출신정당이다. 또한 대통령부와 정당간의 역사적 관계와 맥락도 인수기 조직화에 영향을 준다. 예를 들면, 레이건시대 공화당의 강화는 백악관의 행정부통체의 집권화에 영향을 주었다(Milkis, 1986: 342-345). 셋째는 제도의 경로의존성에 영향을 주는 역사적 제도적 맥락이다. 대통령이 선출될 당시의 정치적·역사적 상황은 제도형성과 경로에 영향을 줄 수 있다는 것이다(North, 1990: 95).

4. 연구의 분석틀

이상의 논의를 바탕으로 정권인수기의 조직화의 경로의존성 관계에 대한 사례를 비교 분석하고자 한다. 본 연구의 이론적 관심은 사전준비조직, 정권인수조직 및 새 정부조직 사이에 두 가지 유형의 조직화방식이 내부적으로 제도적 친화성을 지녀 조직변화시기에도 경로의존성이 적용되는지를 분석하는 것이다. 그 두 가지 유형은 집권형(통합형-->계층적 방식-->비서실중심조직)과 분권형(분리형-->팀방식-->내각중심조직)이다. 통합적 접근방식은 대통령 후보를 중심으로 선거조직 하에 정권인수를 위한 사전준비조직을 두고 당선 이후에도 큰 갈등 없이 일사불란한 계층적 조직으로 전환시키기 용이하고 새 정부조직도 비서실중심의 정부운영으로 이어질 가능성이 크다. 이 때 대통령이나 정당의 정치문화도 집권적이고 효율성을 강조하는 경향이 클 것이다. 반대로 분리된 운영방식은 선거 조직과 사전준비 조직을 병렬형 구조로 설계하여 선거와 국정운영준비를 따로 수행하는 방식이어서 독립적 권한을 갖는 구조로 분권화된 조직운영의 성격을 지닌다. 이 때문에 정권인수조직도 병렬적인 팀조직 방식을 선호하고 새 정부 구성도 내각을 중심으로 하는 경향이 크다. 대통령이 보다 민주적인 성향을 지니고 정당도 보다 분권적인 성향이 강할 경우 이러한 방식의 조직화를 추진할 가능성이 크다.

본 논문은 <그림 1>의 분석틀과 기준을 통해 미국의 세 대통령 사례를 분석하여 조직화 원인변수의 특성과 각 대통령별 정권인수 조직의 운영방식을 유형화하고 이들 세 조직간의 순차적 관계를 분석하고자 한다. 특히, 조직화 원인변수의 영향 하에 사전준비조직이 정권인수 조직으로 변화되고 새 정부조직으로 변화되면서 집권형(통합형)과 분권형(분리형)이라는 초기 제도의 특성이 계속 지속되는

가를 분석하고자 한다.



<그림 1> 연구의 분석틀

III. 사례 분석

1. 카터 대통령

1) 조직화 원인변수의 특성

대통령의 성향, 정당의 성격 그리고 정치적 상황이 카터의 인수기 조직화 유형 결정에 중요한 영향을 미친 것으로 보인다. 카터는 집권형의 폐단이 두드러지게 나타났던 뉴슨(Richard Nixon)의 워터게이트 사건 이후에 민주당 후보로 대통령이 되었기 때문에 민주적·분권적 성향을 지녔다. 스스로 덜 권위적인 성향을 지닌 카터는 민주적 성향인 민주당의 영향을 받고 낙승 이후라는 정치적 상황으로 인해 사전준비조직도 분리형으로 택하고 정권인수조직도 분권형 팀 조직으로 하였으며 새정부 조직도 내각중심으로 하는 분권형·민주형을 채택하게 되었다.

2) 사전준비조직: 분리형

정권인수를 대비하여 사전준비조직을 처음으로 체계화시킨 대통령이 카터이다. 조지아주의 주지사였던 그는 연방정부 운영에 대한 경험이 전무하였기 때문에 선거운동과 함께 대통령 당선 이후의 국정운영에 대한 계획과 준비가 필요하였다. 따라서 대통령 선거가 있던 1976년 6월부터 대통령직 인수를 위한 계획 작업에 들어갔다. 카터는 선거본부 재정의 일부를 정권인수 사전준비팀에게 분배하였다

(Eksterowicz & Hatedt, 1998: 301). 사전준비조직은 카터-먼데일 정책계획그룹(Carter-Mondale Policy Planning Group)이라고 명명하고 약 50명의 참모로 조직되었으며 워슨(Jack Watson)을 조직의 장으로 삼았다. 사전준비는 크게 두 가지로 구분되었다(Pfiffner, 1996: 12). 첫째, 정권 인수기에 대한 계획과 정책준비작업과 둘째, TIP(Talent Inventory Program)로 알려진 인사목록 작성작업이다. TIP의 목적은 정부의 주요 임명직의 후보자를 선정하고, 선거후 인선과정에서 대통령이 참조할 수 있는 책을 만드는 것이다.

카터의 사전준비조직은 의도적으로 선거조직과 분리되어 운영되었다. 분리된 운영방식을 도입한 것은 선거운동과정에서 사전준비조직이 선거에 휘말리지 말고 국정운영을 위한 장기적인 계획수립을 가능하게 하기 위한 것이었다. 그러나 2년 이상 대통령 후보를 위해 일해 왔던 선거본부는 선거가 6개월 남겨진 상황에서 전폭적인 재정지원을 받고 편하게 정권인수 계획을 짜는 사전준비조직의 활동에 대해 많은 반감을 가졌다. 특히, TIP 프로그램에서 수행한 내각과 행정부 인사에 대한 정보가 언론에 보도되면서 선거본부의 위기감과 사전준비조직에 대한 적대감은 더욱 깊어지게 되었다(Jones, 1998: 71-79).

3) 정권인수조직: 분권형 팀 조직

카터의 정권인수조직은 분권형 팀조직의 성격을 지녔다. 규모는 약 300명 수준이며, 인사채용팀, 정책자문팀, 정부인수팀으로 나뉘어 활동했다(Pfiffner, 1996: 13). 정권인수위원회의 장은 사전준비작업을 이끌어 왔던 워슨이 맡았다. 각료 및 행정부 인선 작업은 슈가맨(Jule Sugarman)이 책임을 지고 수행하였고, TIP에서 이루어졌던 사전준비작업은 정권인수조직의 인선작업과정에서 적극적으로 반영되었다. 정권인수위원회는 인사채용 팀, 정책자문 팀, 정부인수 팀을 통합하는 메카니즘 없이, 각 팀별로 업무를 수행하고 독자적으로 당선자에게 직접 보고하는 방식으로 운영되었다.

그러나 사전준비를 통해 이루어진 정권인수계획이 정권인수기에 매끄럽게 연계되지 못했다. 그 원인은 정권인수과정에서 소외된 선거조직과 정권인수조직간에 백악관 참모직을 두고 벌어진 권력투쟁 때문이다. 소모적인 양자의 갈등으로 정책공약과 정책 의제의 우선순위를 정하는 정권인수위원회의 중요한 업무를 수행하지 못했다(Walker, 1993: 62). 양자의 권력투쟁은 조단(Hamilton Jordan)이 백악관 내 최고위직을 선점함으로써 선거운동본부 쪽의 승리로 끝나게 되었다. 이 같은

경우 대통령 후보 또는 당선자는 내부의 권력투쟁을 조속히 종결시켜야 함에도 불구하고 카터는 어떠한 개입이나 조정 노력을 하지 않았다. 카터의 사전준비가 체계적이었음에도 불구하고 실패로 돌아간 것은 선거본부와 사전준비조직을 통합 조정하지 못해서 발생한 시간낭비와 소모전 때문이며, 권력투쟁의 촉발기제가 된 인사 정보의 과다유출도 문제점으로 지적되었다.

4) 새 정부 조직: 내각중심

카터의 장관에 대한 인사는 8주안에 완료되었지만 공보비서를 제외한 백악관 스텝에 대한 인사가 정권인수기 마지막 주까지 지연되었다(IV장 <표 4> 참조). 비서실 인사가 지연된 원인은 정권인수조직과 선거조직간 갈등 때문이었다. 또한 카터는 닉슨의 사례에서 보여준 제왕적 대통령에 대한 반감을 가지고 있었기 때문에 백악관 내에 강력한 권력을 키우지 않겠다고 생각했고 자신이 비서실장 역할을 수행하면서 정책조정을 하고자 했다(Pfiffner, 1996: 24-25; Walker, 1993: 62). 카터는 루즈벨트와 케네디 모형을 차용하여 수레바퀴의 중심에 카터 자신이 놓여 있기를 원했고 모든 백악관 구성원이 자신에게 보고하기를 원했다(Burke, 2000: 118-120).

비서실장을 두지 않았던 카터는 장관과 외부 자문가에게 크게 의존하였고, 장관에게 부하에 대한 인사권을 대폭적으로 위임하였다. 이는 장관들의 힘을 키워 준 반면 백악관 참모의 불만을 키우는 원인이 되었다. 카터의 정부운영방식은 백악관과 내각의 갈등을 증가시켰고 그 결과 1979년에는 더 이상 정부가 작동되지 않게 되었다. 이를 극복하기 위해 1979년 7월에 카터는 조단을 비서실장으로 임명하여 내각중심의 국정운영방식을 종식시켰다(Pfiffner, 1996: 46-47).

2. 레이건 대통령

1) 조직화 원인변수의 특성

레이건은 카터에 비해 보다 권위적인 성향을 지니고 출신정당도 민주당보다 더 권위를 중시하는 공화당 출신이다. 또한 당시 상황도 카터 기간동안 전쟁에 좋은 성과를 거두지 못했고 오일쇼크 등 경제적으로도 어려운 상황이어서 국민들은 강력한 리더십을 원하였다. 이와 같은 대통령의 성향, 정당의 성격 그리고 정치적 상황으로 인하여 레이건은 집권적이고 통합적인 형태를 필요로 했다. 레이건의 인수기 조직화 유형은 권력을 모으는 통합형 사전준비조직, 집권형의 계층적 정

권인수조직 및 비서실 중심의 새 정부조직으로 구분된다. 앞에서 논의된 여러 원인변수들이 인수기 조직화 유형결정에 중요한 영향을 미친 것으로 보인다.

2) 사전준비조직: 통합형

레이건은 카터와 달리 사전준비조직을 통합적인 방식으로 조직하였다. 특히 레이건의 캠페인 구호는 이데올로기적 색채가 강하기 때문에 이를 통치로 전환시키기 위해서 치밀한 사전계획과 관리가 동시에 수반되어야만 했다(Jones, 1998: 70). 따라서 사전준비는 선거조직과 통합될 수밖에 없었다. 1980년 3월부터 레이건 행정부 초기 100일에 대한 계획이 준비되었고, 헤드헌터로 유명한 제임스(Pendleton James)는 1979년 말부터 당선 후 인선작업에 대한 계획을 준비하였으며 선거조직과는 별도로 조용히 준비해 나갔다. 그 결과, 당선 전에 자격을 갖춘 많은 인재 풀을 형성할 수 있었다(Jones, 1998: 69). 정권인수와 관련된 사전준비는 선거본부에서 관리하였다. 사전준비조직은 알렌(Richard Allen)의 책임 하에 25개 팀 132명으로 구성된 실무조직과 앤더슨(Martin Anderson)이 이끄는 23개 팀 329명으로 구성된 이슈 영역별 정책자문조직으로 나뉜다(Pfiffner, 1996: 13). 이들 사전준비조직은 선거본부장인 미즈(Edwin Meese)의 감독 하에 운영되었다. 이러한 팀을 통해 수많은 정책제안들이 산출되었다.

3) 정권인수조직: 집권형 계층조직

레이건은 정권인수를 성공적으로 수행하여 허니문기간을 6개월에서 14개월까지 연장시킨 대통령으로 평가된다. 대통령 당선 이후 정권인수본부는 백악관에서 가까운 곳에 설치되었고 레이건은 인수팀의 불화를 겪은 카터의 경험을 토대로 대통령직 인수위원회의 임명에 신중을 기하였다. 정권인수조직은 자원봉사자를 포함한 약 1,200명의 규모로 이루어졌다. 정권인수조직구조는 선거조직의 명령체계를 그대로 유지하였다. 정권인수조직의 상부조직에 6명으로 구성된 집행위원회를 설치하였다.¹¹⁾ 상부조직을 위원회 형식으로 구성한 것은 카터의 경우처럼 선임자를 임명함으로 인해 권력투쟁이 심화되는 사례를 막기 위해서였다(Walker & Reopel, 1986: 739-740). 집행위원회 아래 정권인수조직이 존재하고 이 조직의 전체적인 관장은 미즈가 맡았다.

11) 케이시(William Casey), 앤스트론(Anne Armstrong), 랙셀(Paul Laxalt), 와인버거(Caspar Weinberger), 미즈가 집행위원회 위원들로 임명되었다.

정권인수조직은 실무팀, 인사팀, 정책조정실의 세 부문으로 구성되었다(Henry, 1983: 202-203). 첫째, 정권인수 실무팀은 티몬스(William Timmons)가 지휘하는 100개의 팀으로 이루어졌다. 각각의 팀은 행정 기관으로 파견되어 기관운영과 정책, 기관의 임명 대상자를 소개하는 책자를 발행하고 각 부서와 기관의 예산 및 정책 프로그램에 관한 정보를 수집하였다. 100개의 팀은 5개의 그룹으로 구분되며, 각 팀장은 그룹의 장에게 보고하고 이들 5개 그룹의 장은 티몬스에게 보고하는 계층적 구조로 설계되었다. 둘째, 제임스가 운영하는 인사팀은 실무조직과 기능적으로 병렬적인 방식으로 조직화되었다. 이 팀은 사전준비 때 컴퓨터로 시스템화 해 놓은 인사목록을 토대로 취임 전까지 장관 밑의 직급의 인선을 중요 목표로 삼아 후보자 리스트를 제출하였다. 셋째, 트렌트(Darrell Trent)가 지휘하는 정책조정실은 정부 상위직의 브리핑, 자문가들의 정책대안, 사전준비를 통해 나온 정책대안, 선거공약 등의 다양한 정보를 수집하고 정리하였다. 이를 토대로 각 부처의 정책이 레이건의 우선 순위와 일치하지 않는 경우, 프로그램의 집행을 중지시키는 일을 가장 중요한 임무로 삼았다(Walker & Reopel, 1986: 743).

레이건은 선거운동본부에서 활동하던 사람들에 대한 보상으로 정권인수위원회 조직에 이들을 기용하였다. 인수팀은 기관장이 임명될 때까지 각 기관에 머무르게 되며 그 후 새로운 기관장에 의해 활용될 수도 있고 아니면 해산되는 경우도 있다(Pfiffner, 1996: 14). 그러나 레이건은 선거운동팀과 인수팀에서 일한 사람들을 정부에 임명하는 데는 신중한 입장을 취했는데, 이는 선거와 통치가 다르다는 개념에 입각한 조치였다.

4) 새정부 조직: 비서실 중심

레이건은 비서실장과 자문 비서를 정권인수 2주 째 비서실의 주요 직위에 임명하였다. 장관의 임명은 6주와 7주 째에 대부분이 이루어졌고 나머지 비서실의 직위도 7주와 9주에 이루어졌다. 다른 대통령에 비교해 볼 때, 비서실에 대한 임명이 빨리 이루어졌으며 장관임명은 상무, 재무장관과 OMB장과 같은 경제 팀이 우선적으로 이루어졌다(IV장 <표 4> 참조). 레이건은 비서실을 삼두 모형으로 구성하였다. 정책과 내각 담당에 미즈를, 대통령에 대한 보고와 정보의 흐름을 통제하는 비서실장에는 베이커(James Baker)를, 스케줄, 여행, 영부인 담당에 데버(Michael Deaver)를 임명하여 세 사람을 중심으로 하여 백악관을 운영하였다. 세 선임 비서들의 기능적으로 잘 분리된 구조는 레이건의 재선 승리 원동력이 되었다(Pfiffner,

1996: 26)

내각에 폭넓은 권한을 부여한 카터와 달리 레이건은 예산과 인사임명권을 내각에 위임하는 것을 원치 않았기 때문에 국방예산을 제외한 모든 내각의 예산과 임명권, 입법 의제를 백악관에서 통제하였다. 이러한 그의 성향은 정권인수기 비서실장과 백악관 스텝의 빠른 임명으로 구체화되었다. 그 결과 정권인수기에 만들어지는 레이건 행정부의 초기 정책의제는 대통령부의 OMB 의장에 의해서 기획된 예산과 세금감면에 대한 경제관련 의제가 중심이 되었고, 정책 및 내각 조정을 담당하는 미즈에 의해 모든 절차와 정책이 결정되는 모습을 보여주었다(Pfiffner, 1996: 47-49). 이처럼 레이건은 비서실 중심의 운영체제를 선호하였다.

3. 클린턴 대통령

1) 조직화 원인변수의 특성

공화당출신 대통령 이후 다시 민주당출신인 클린턴이 대통령으로 당선 된 데에는 그의 정치적 성향과 출신 정당 그리고 당시 정치상황이 중요한 영향을 주었다. 권위와 효율을 중시하는 공화당출신 대통령들과는 달리 클린턴은 매우 틸 권위적이고 민주적인 성향을 보였다. 특히 영국과 일본에 깊은 지도자들이 등장하면서 클린턴의 젊음과 활력이 장점으로 부각되었다. 이러한 대통령의 성향, 정당 성향 그리고 정치적 상황이 클린턴의 인수기조직화 유형결정에 중요한 영향을 미쳤다. 클린턴은 집권형을 취했던 공화당정부의 권위주의를 싫어하고 자유분방한 자유주의를 선호하였다. 이 때문에 그는 사전준비조직을 선거운동 팀과는 별도로 운영하는 분리형으로 출발하고 정권인수조직도 분권형인 팀 조직으로 구성했다. 그러나 새 정부조직은 비서실을 중심으로 한 공화당 대통령들과 달리 내각중심으로 하되 백악관의 주요 보좌관들을 포함하는 자문위원회를 보완적으로 활용하였다.

2) 사전준비조직: 분리형

카터와 마찬가지로 클린턴 또한 워싱턴에서의 경험이 없을 뿐 아니라 행정관리와 조직화에 미숙하였다. 따라서 클린턴은 1992년 여름부터 정권인수에 관한 계획을 짜기 위하여 경험이 많은 민주당인사들의 도움을 받고, 6명으로 구성된 사전준비위원회를 만들어 캔터(Mickey Kantor)를 의장으로 지명하였다(Pfiffner, 1996: 148). 그러나 선거에 이기기도 전에 사전준비를 하려한다는 부시의 비난이 계속되자 클린턴은 사전준비조직의 설치를 의도적으로 중단하였다(Pfiffner, 1996: 150).

따라서 본격적인 정권인수사전준비조직인 클린턴-고어 사전정권인수계획재단(The Clinton-Gore Pre-Transition Planing Foundation)은 가을경으로 미루어져 늦게 발족하였으며 카터의 실수와 레이건의 성공사례를 조사하기 시작하였다¹²⁾. 다른 대통령에 비해 정권 인수사전준비가 늦어졌기 때문에 사전준비시기 동안에 중요 직의 인사에 대한 이슈만이 약간 논의되었을 뿐 정책과 인사에 대한 어떠한 작업도 명확하게 이루어지지 않았다(Eksterowicz & Hastedt, 1998: 310). 클린턴은 카터와 비교되는 것을 꺼려했음에도 불구하고 사전준비조직을 선거조직과 분리시켜 운영하는 것은 같았다. 인수계획을 주도했던 캔터와 선거조직을 주도했던 스테파노풀리스(George Stephanopoulos)의 갈등이 사전준비시기부터 계속되었으며 이 같은 갈등은 이슈를 더 복잡하게 만들었고 당선이전에 해결되어야 할 많은 작업들은 지체되었다(Jones, 1998: 77-79).

3) 정권인수조직: 분권형 팀 조직

클린턴의 정권인수조직 역시 늦게 구성되었는데, 당선 이후 클린턴은 크리스토퍼(Warren Christopher)와 조단(Vernon Jordan)을 정권인수위원장으로 지명하였다. 정권인수조직은 약 600명으로 구성되었고 정책조정 조직, 실무 조직, 인사조직의 세 부분으로 나뉘어졌다. 첫째, 정책 조직은 경제정책, 국내정책, 보건정책, 국가안보정책의 네 부문으로 구성되었다. 둘째, 실무조직은 10개의 팀으로 구성되어 각 정부와 기관에 파견되었다. 그러나 10개의 운영팀은 각 기관에서 제대로 역할 수행을 해내지 못하는 경우가 많았다. 셋째, 인사 조직은 약 250-300명으로 구성되었으며 릴리(Richard Riley)에 의해 운영되었다(Eksterowicz & Hastedt, 1998: 310).¹³⁾

클린턴은 리틀록(Little Rock)에서 자신이 직접 선거와 정책전략을 지휘하기 원하였기 때문에, 워싱턴에 있던 인수위원회의 실무조직 및 인사조직과 커뮤니케이션에 문제가 있었다. 두 도시 사이 거리차이로 인하여 많은 정보와 시간이 지연되었으며 워싱턴에서 결정된 제안들이 리틀록에서 거부되는 일이 많이 발생하였다. 정권인수조직의 의사결정자들은 대통령 당선자가 결정할 때까지 모든 문제를 결

12) 레이건과 달리 클린턴은 정권인수 계획을 준비하기 위해 고위직을 임명하지 않았다.

클린턴의 변호사 겸 전략가인 하트(John Hart)가 카터와 레이건 사례 조사와 인수인계 법과 같은 간단한 업무만을 수행하였다.

13) 인사조직의 장인 릴리는 교육부 장관으로 임명되면서 정권인수조직의 인사업무를 그만두게 되었다. 따라서 정권인수기 인사업무에 많은 차질을 빚게 되었다(Pfiffner 1996, 164-165).

정하지 못하고 책임지기를 꺼려하였다(Pfiffner, 1996: 150-151). 안정된 구조, 문서 처리 과정, 의사결정 시스템, 권한의 위임의 부재가 지속되는 동안 권력투쟁과 자리다툼은 계속되었다. 그 결과 대통령 당선자의 국정운영 준비와 정책 의제 설정이 늦어지게 되었다.

4) 새 정부조직: 내각중심(자문위원회) 중심

클린턴은 정권인수기 5주째까지 인선을 못하였고 백악관 임명은 정권인수기 마지막 주로 지연되었다(IV장 <표 4> 참조). 백악관 참모의 임명이 지연된 이유는 클린턴이 내각의 인선을 중시했기 때문이다. 특히 내각임명에 있어서 다양성의 기준을 최우선으로 생각하였기 때문에 인선과정이 매우 지연되었다. 그러나 다양성에 대한 강조는 정책경험과 전문성의 기준과 대치되는 측면을 보여준다. 장관 임명에서 가장 우선순위는 공약과 마찬가지로 경제였기 때문에 첫 장관임명을 경제팀으로 구성하였다. 이 경제팀이 중심이 되어 12월 중순 경제회의가 리틀록에서 이루어 졌으며 국가안보팀은 7주째에 두 번째로 구성되었다(Jones, 1998: 95-98).

비서실의 임명기준도 다양성이 최우선 시 되었다. 이에 따라 백악관 참모는 선거운동을 도왔던 사람을 중심으로 이루어졌고 워싱턴 내부인사는 배제하였다. 또 선거공약의 하나인 백악관의 25% 감축을 시도하였다. 또한 비서실장으로 워싱턴의 경험이 많은 체니(Dick Cheney)가 정권인수기 때부터 거론되었지만 결국 클린턴의 어린 시절 친구인 맥클러티(Mack McLarty)가 임명되었다(Pfiffner, 1996: 151-154). 이러한 모습들은 카터의 정권인수기의 조직화와 매우 유사성을 갖는다. 반면 클린턴은 레이건과 부시처럼 백악관이 인사를 통제하는 관례를 따르고자 했다. 클린턴은 충성심과 이념이라는 기준 대신 지역, 소수민족, 여성과 같은 다양성을 최상의 목표로 삼아 인사를 통제하였다. 이를 강조하다보니 내각 임명, 백악관 참모의 임명이 늦어지고 이에 따른 하위 내각에 대한 임명도 매우 지연되었다(Eksterowicz & Hastedt, 1998: 311).

클린턴은 국정운영의 중심을 내각으로 하면서도 구체적으로는 백악관에서도 선거에 참여했던 몇몇 자문가와 DPC(Domestic Policy Council), NEC(National Economic Council), NSC(National Security Council)와 같은 자문 및 조정구조를 활용하여 국정을 운영하였다(Pfiffner, 1996: 155-159).

IV. 사례 비교 분석 결과: 경로의존성의 적용을 중심으로

세 대통령에 대한 사례 분석 결과 카터와 클린턴은 분권형으로 조직화 유형과 운영방식이 비슷한 것으로 나타났다. 반면 레이건은 집권형으로 상반된 모습을 보여주었다. 세 대통령의 사례를 종합하여 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 사례 비교표

구분	분석기준	카터 대통령	레이건 대통령	클린턴 대통령
사전준비 조직	조직 운영	분리된 접근방법	통합적인 접근방법	분리된 접근방법
	조직 시기	6월	3월	8-9월
정권인수 위원회	조직 운영	팀 구조	계층적 구조	팀 구조
		분권형	집권형	분권형
	조직 규모	약 300명	약 1200명	약 600명
새 정부 조직	조직 운영	내각 중심	비서실 중심	내각(자문위) 중심
	조직 시기	내각: 5주-8주 비서실장: 무 비서실: 11주	내각: 6-7주 비서실장: 2주 비서실: 6-7주	내각: 6-8주 비서실장: 6주 비서실: 11주

첫째, 사전준비조직과 관련하여 카터와 클린턴은 분리형, 레이건은 통합형을 선택했다. 조직시기는 대통령의 의지의 정도를 보여주는 데, 레이건이 가장 빨리 조직하여 강한 의지를 보였고, 카터와 클린턴이 그 다음의 순서를 보였다. 둘째, 정권인수조직의 경우, 레이건은 집권형 계층조직, 카터와 클린턴은 분권형 팀조직을 구성했다 규모도 레이건의 경우가 약 1,200명으로 카터의 4배, 클린턴의 2배이어서 강한 의지를 보여주었고 다음으로 클린턴과 카터의 순서이다. 셋째, 새 정부 조직은 레이건이 비서실중심조직이고 카터는 내각중심 그리고 클린턴은 내각중심이되 자문구조를 중심으로 운영했다. 카터와 클린턴은 내각에 대한 임명을 우선적으로 하고 정권인수기 마지막 주에 가서 비서실을 구성하였다. 특히 카터는 비서실장을 임명하지 않고 내각을 중시했다. 반면에 레이건은 비서실장을 제일 먼저 임명하고 비서실과 내각을 비슷한 시기에 임명하였다.¹⁴⁾ 정부조직 인선의 시

14) 정권인수기 인사에서 비서실장은 가장 빨리 임명되어야 하는 직위로 평가된다. 비서실장의 임명이 빠를수록 국정운영으로의 전환 작업이 빨라지기 때문이다. 임명의 시기에서 볼 수 있듯이 레이건은 초기 국정운영의 방식을 비서실 중심으로 운영하였으며 카터는 내각 중심으로 운영하였다. 그러나 클린턴의 경우는 가까운 자문가와 NEC, DPC, NSC와 같은 자문구조를 통해 국정을 운영하였다.

44 · 행정논총 (제42권 제1호)

기를 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 카터, 레이건, 클린턴의 정권인수기의 고위직 임명

시기	카터 대통령	레이건 대통령	클린턴 대통령
1주	-	-	-
2주	공보비서	비서실장, 백악관고문	-
3주	-	-	-
4주	-	-	-
5주	국무장관, OMB장	-	-
6주	재무장관, 교통장관	상무장관, 재무장관, 교통장관, 보건장관, 국방장관, 국무장관, 노동장관, 법무장관, OMB장, CIA장	비서실장, 재무장관, 노동장관, 보건장관, 상무장관, OMB장, CEA의장
7주	내무장관, 상무장관, 농무장관, 국방장관, 노동장관, 주택도시개발장관, 법무장관, 국가안보기관(NSC)장, UN대사, 경제자문위원회의장	의회관계비서, 국내정책비서, 내무장관, 에너지장관, 주택 및 도시개발장관, 법무장관, 국장, UN 대사	주택도시개발장관, 원호장관, 교육장관, 에너지장관, 국방장관, 국무장관, CIA장, UN 대사, NSA장
8주	보건, 교육, 복지장관, 에너지장관, CIA장	-	내무장관, 농림장관, 교통장관, 법무장관
9주	-	공보비서	-
10주	-	교육장관	-
11주	의회관계비서, 백악관고문, 국내정책비서	-	의회관계비서, 공보비서, 국내정책비서, 백악관고문

자료: Jones 1998, 94-95.

각 사례는 사전준비조직, 정권인수조직 및 새 정부 조직의 운영방식 사이에 긴밀하게 연계되는 경로의존성을 보여주고 있다. 즉, 분리형 사전준비조직의 운영방식은 분권형의 팀구조 정권인수조직으로 이어지고 내각중심의 새 정부조직 운영방식으로 나타났다. 카터와 클린턴의 경우가 여기에 해당한다. 레이건의 경우 통합형의 사전준비조직은 집권형의 계층적 정권인수조직으로 연결되고 비서실중심의 새 정부조직으로 나타남을 보여주었다. 사전준비조직을 어떻게 설계하였고 어떤 성향을 중시하였는가는 이후 정권인수 조직과 새 정부조직의 운영방식에 제약요인이 되고 이에 따라 처음 조직운영방식은 뒤에 변화되는 조직운영방식의 성격을 결정한다. 이러한 내용을 표로 도식화 시키면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 정권인수기 조직화 방식의 유형화와 경로의존성

유형	시기별 조직 운영방식			사례
집권형 (통합형)	통합된 접근방법	→ 계층적 구조	→ 비서실 중심	레이건
	• 선거조직과 사전준비 조직의 통합 • 당선자 중심의 통제 권 행사 용이	• 정권인수위 조직의 계층체적 구조화 • 인수팀 위에 상부 의사결정조직형성	• 대통령과 비서실이 국정운영의 중심축	
	분리된 접근방법	→ 팀 구조	→ 내각 중심 ↓ 내각(자문위원회) 중심	
분권형 (분리형)	○ 선거조직과 사전준비 조직의 분리 ○ 양 조직간 권력투쟁 가능성이 많음	○ 팀 조직 및 운영 ○ 팀별로 당선자에게 각각 보고함	○ 대통령이 내각에 많 은 권한을 위임	카터 클린턴

각 사례별로 사전준비조직에서 선택된 조직화 유형이 시간이 흐르면서 지속성을 가지고 새 정부시기까지 제도화되고 있다. 단기간동안이지만 정권인수기 동안 세 차례의 조직변화가 진행되는데, 각각의 조직은 유사한 특성과 운영방식으로 지속되고 연계되는 특징을 보여주었다. 세 사례는 두 가지 경로의존성의 유형으로 구분될 수 있다. 정권인수기의 조직화가 대통령 당선자(또는 후보)에게 권한이 집중되어 있는가 아니면 분권화되어 있는가에 따라 집권형(통합형)과 분권형(분리형)으로 구분될 수 있다.

이러한 대통령의 정권인수기 조직화 유형 결정에는 다양한 요인들이 작용하고 이들 요인이 조직의 경로의존성을 가능하게 했다. 이들 사례의 경우 첫째, 조직화 방식의 결정은 대통령 본인의 성향이 크게 작용하였다. 둘째, 정치문화를 반영하는 소속정당도 어느 정도 영향을 미친 것으로 보인다. 카터와 클린턴은 모두 민주당 출신 대통령으로서 성품도 자유분방하고 민주적인 측면이 강하다. 그래서 이들은 분권형(분리형)을 선호하였다. 반대로 공화당 출신인 레이건은 강력한 리더십을 행사하고자 하는 성향이 강하여 집권형(통합형) 조직을 가장 빨리 그리고 가장 큰 규모로 구성하여 정권인수를 성공적으로 추진하였다. 셋째, 미국의 1970년대, 1980년대 및 1990년대의 정치경제적 상황이 카터, 레이건 및 클린턴의 정권인수기 조직화에 간접적인 영향을 준 것으로 보인다. 워터게이트로 물러난 낙선에 뒤이은 카터의 등장으로 분권과 민주성이 중시되었고, 미국의 국제적 위상이 도전을 받고 재정적자와 무역적자라는 쌍둥이 적자로 인한 위기적 상황에서 등장한

레이건은 강력한 미국을 바라는 국민들의 여망에 부응하여 강력한 리더십과 강력한 미국을 실현하고자 했다. 클린턴도 부시에 뒤이어 자유와 민주를 염원하는 시대여건에 맞게 분권형과 민주형 국정운영을 추진하였으나 카터의 실패사례를 교훈삼아 대통령이 참석하는 자문위원회를 통한 국정운영방식을 부분적으로 도입하였다.

사례를 통해 살펴보면, 레이건의 집권형 운영방식이 보다 성공적인 것으로 평가된다. 집권형의 운영방식이 더 성공적인 평가를 받는 이유는 다음과 같다. 첫째, 정권인수기라는 짧은 기간 동안 4년간의 국정운영에 대한 준비를 하기 위해서는 효율성을 강조하는 집권형의 방식이 보다 유용했기 때문이다. 둘째, 정권인수기는 권력투쟁의 가능성이 매우 높기 때문에 권력다툼으로 인한 정권인수의 시간낭비를 막기 위해서는 명확한 위계구조가 필요하기 때문이다. 특히, 선거팀과 정권인수조직 간의 갈등을 최소화시킬 수 있도록 선거본부 아래 정권인수 조직을 둔 위계적 형태로 조직 설계를 한 것, 인수조직 내에서도 계층적 형태로 조직을 운영한 것이 순조로운 정권인수를 가능하게 하였다.¹⁵⁾ 셋째, 강력한 조정기능을 가진 집권형의 경우, 선거와 정권인수 및 국정운영이라는 일련의 과정이 사전준비계획, 정권인수작업, 새 정부조직 임명의 작업을 통해 단절 없이 수행되어 빠른 국정장악을 가능케 하였다.

이에 반해 분권형 운영방식은 집권형 방식에 비하여 ‘선거와 국정운영은 다르다’라는 이상적인 입장에서 이루어진 것이다. 따라서 선거공약과는 다른 국정운영을 위한 정책을 준비하고 선거 팀과 구별되는 인재를 임명하고자 하였다. 이러한 운영방식에 따르면, 대통령 당선이후 선거 팀은 바로 해체되고 정권인수 팀이 정권인수 및 인선에 대한 전권을 갖게 된다. 카터와 클린턴의 사례를 통해 분권형 운영방식을 평가해 보면, 첫째, 이러한 운영방식은 현실 정치에서 일어날 수 있는 권력투쟁과 갈등에 대해 고려하지 못한 방식이었다. 둘째, 정권인수작업이 선거본부와 인수조직간 갈등으로 인하여 단절되었다. 따라서 철저하게 이루어졌던 사전준비작업이 실제로 실행되지 못하는 결과를 낳았다.

15) 함성득은 2002년 12월 23일 행정개혁시민연합주최 정책토론회 「대통령 당선자의 100일 과제」에서 인수조직과 국정운영 팀이 통합되는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그 이유로 ‘미국의 경우 대통령이 된 다음 곧 바로 재선을 위한 준비에 들어가기 때문에 현실적으로 선거운동 팀으로 운영될 수밖에 없는 상황에 놓이기 때문’이며 이러한 논의는 국정운영 팀을 분리하여 운영해야 한다는 지금까지의 주장을 철회한 것이라고 하였다.

V. 결 론

본 논문은 세 사례 연구를 통해 정권인수기 조직화방식을 분류하였고 각 시기별 조직운영방식의 변화에서 경로의존성이 적용됨을 밝혔다. 특히, 두 가지 측면에서 경로의존성을 규명하고자 했다. 하나는 각 대통령이 후보자 시절에 처음 구성한 정권인수준비조직의 성격이 정권인수조직의 성격과 새 정부 조직의 성격을 결정하는 데 상당한 제약으로 작용한다는 점이다. 다른 하나는 인수기 조직화 유형은 그것을 결정하는 원인변수의 성격에 따라 달라진다는 점이다. 대통령과 정당의 성향 및 정치적 상황 등을 기준으로 하여 카터와 클린턴은 분권형을 선호하여 비교적 유사한 반면 레이건은 통합형을 선호하여 이들과 다른 차이를 보였다. 경로의존성을 개별 대통령별로 단기적으로 볼 때에는 이 같은 조직화 유형의 차이가 부각되지만 장기적으로 볼 때에는 대통령의 교체라는 중대한 전환점이 도리어 결절된 균형으로 나타나 미국의 안정적인 대통령제 정부로 제도화되는데 기여하는 것으로 보인다.

그러나 본 논문은 사례 수가 세 개에 불과하기 때문에 사례연구의 결과를 일반화시켜 해석하기 어려운 한계가 있다. 따라서 미국의 정권인수기 조직화의 경향성 정도로 해석해야 할 것이다. 또한 정권인수에 대한 연구가 미국에서도 시작된지 얼마 되지 않아 이에 대한 연구와 사례에 대한 자료가 충분치 못한 점도 앞으로 보완되어야 한다. 그럼에도 불구하고 정권인수기 조직화의 유형들과 이들의 상호관계에 대한 연구가 우리에게 주는 시사점을 다음과 같다.

첫째, 한국에서도 대통령 후보자의 사전준비 조직화 방식을 통해 정권인수조직과 새 정부조직의 조직화 방식을 예측할 수 있는 가능성을 조심스럽게 제기할 수 있는 이론적 토대가 될 수 있다. 따라서 대통령 후보시절의 조직화 방식을 통해 미래 국정운영의 스타일을 예측하고 평가할 수 있다.

둘째, 레이건의 전략적인 정권인수기 운영방식을 포함한 미국 대통령들의 성공과 실패담은 한국의 대통령 후보자 또는 당선자에게 효율적인 대통령직의 수행과 국정운영을 위해서 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 실질적인 교훈이 된다. 전략적으로 정권인수가 왜 중요하며 이를 어떤 조직유형으로 운영할 것인지 또 언제부터 준비할 것인지에 대한 판단을 가능케 해 준다.

셋째, 선거운동은 아이디어를 팔고 언론과 밀고 당기는 일을 잘 해야 하며 참모를 조직화하고 관리하며 당파의 진밀한 협조를 필요로 한다. 캠페인 시기에 대통

령후보자를 포함한 선거참모들은 통치에 대한 생각을 거의 할 시간이 없다. 이러한 상태에서 선거에 당선되고 곧바로 정권인수 작업에 들어간다고 해도 대통령은 복잡한 정책과정과 행정을 제대로 통제할 수가 없게 된다. 이 것이 당선 이전에도 통치에 대한 학습과 준비를 해야 하는 이유이다. 선거운동과 함께 사전준비를 동시에 수행하게 되면 취임 후 국정운영을 위한 학습시간을 단축할 수 있고 제한된 시간과 권력을 보다 효과적으로 사용할 수 있다. 따라서 전략적인 정권인수기 조직화는 최근 문제가 되고 있는 한국 대통령과 비서실의 정권초기 아마추어리즘을 극복할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다.

참 고 문 헌

- 박재완 (2002). 「대통령직 인수·인계의 제도화에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 정용덕외 (1999). 「신제도주의 연구」. 서울: 대영문화사.
- 정정길 (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」, 36(1): 1-19.
- 제 15대 대통령직인수위원회. (1998). 「제15대 대통령직인수위원회 백서」. 정부 간행물제작소.
- 조선일보. (1976. 11. 7.; 1976. 11. 21; 1976. 11. 24.; 1987. 12. 24.)
- Arthur, W. Brian. (1988). Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In Philip W. Anderson, Dnneth J. Arrow, and David Pines.(eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*. Reading, Ma.: Addison-Wesley.
- Burke, John P. (2000a). *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. second edition. Baltimore and London.: The Johns Hopkins University Press.
- _____. (2000b). *Presidential Transitions: From Politics to Practice*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers. Inc.
- Clinton, W. David & Lang, Daniel G. (1993). What Makes a Successful Presidential Transition? The Case of Foreign Affairs. *Presidential Studies Quarterly*, 23(1): 41-55.
- Eksterowicz, Anthony J. & Hastedt, Glenn. (1998). Modern Presidential Transitions: Problems, Pitfalls, and Lessons for Success. *Presidential Studies Quarterly*, 28(2): 299-319.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and*

- France. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hamilton, Michael S. (1996). The Career Service and Presidential Transition: From Bush to Clinton to National Performance Review. *Public Administration Quarterly*, 20(1):52-62.
- Henry, Laurin L. (1961). The Transition: Transfer of Presidential Responsibility. In David, Paul T.(ed.), *The Presidential Election and Transition 1960-1961*, 205-267. Washington D.C.: Brookings Institution.
- _____. (1983). The Transition: From Nomination to Inauguration. In David and Everson (eds.), *The Presidential Election and Transition 1980-1981*, 195-218. Edwardsvills, Illinois: Southern Illinois University Press.
- Ikenberry, G. John. (1988). Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In Ikenberry, G. John, Lake, David A., & Mastanduno, Michael(eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jones, Charles O. ed. (1998). *Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- _____. (2000). *Preparing to Be President; The Memos of Richard E. Neustadt*. The AEI Press.
- King, James D. & Riddleperger, Jr., James W. (1995). Unscheduled Presidential Transitions: Lessons From the Truman, Johnson, and Ford Administrations. *Congress & The Presidency*, 22(1):1-17.
- Katzenstein, P. J.(ed.) (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2):223-246.
- Levi, Margaret. (1990). A Logic of Institutional Change. In Cook, Karen Schweers & Levi Margaret(eds.), *The Limits of Rationality*, 402-418. Cambridge: Cambridge University Press.
- Light, Paul C. (1983). *The Presidents Agenda*. The Johns Hopkins Univ. Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basics of Politics*. New York: Free Press.
- Neustadt, Richard. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Hohn Wiley &Sons.

- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfiffner, James P. (1996). *The Strategic Presidency*. second edition. Lawrence, Kansas: Univ. Press of Kansas.
- Rose, Richard. (1988). *The Postmodern President*. Chatham Houe Publishers. Inc.
- Walker, Wallace Earl. (1993). Presidential Transitions and the Entrepreneurial Presidency: Of Lions, Foxes, and Puppy Dogs. *Presidential Studies Quarterly*, 23(1):57-75.
- Wallker, Wallace E. & Reopel, Michael R. (1986). Strategies for Governance: Transitions and Domestic Policymaking in the Reagan Administration. *Presidential Studies Quarterly*, 16(4):734-760.
- Greenstein, Fred. I. (1977). A President Is Forced to Resign: Watergate, White House Organization, and Nixon's Personality. In Sindler, Allen(ed.), *America in the Services*. Boston: Little, Brown.
- Milkis, Sydney M. (1988). The Presidency and Political Parties. In Nelson, Michael(ed.), *The Presidency and the Political System*. Washington D. C.: A Division of Congressional Inc.
- Skocpol, Theda. (1980). Political Response to Capitalist Crisis: Neomarxist Theories of the State and the Case of the New Deal. *Politics and Society*. 2

Abstract

A Path-Dependency of Organization in the Presidential Transition : Focusing on Carter, Reagan, Clinton Cases

Jung-Hai Kim

This study analyzes on a path-dependency of the transitional organizations during the presidential transition in USA; Carter, Reagan and Clinton cases. We can divide the presidential transition into three organizations according to the flow of time: i) the preparing organization for transition, ii) the transitional organization iii) the new presidency. These organizations change one after another with a path-dependency during the short term. And the change of organization is restricted by major three causal variables: i) preferences of the president, ii) characters of the presidential party, iii) conditions or contexts of the politics. These variables impact on a formation of transitional organization and path-dependency. The results of this study show that the transitional organizations of Carter and Clinton change with a similar path-dependency and differed from Reagan's. Carter and Clinton prefer decentralized type to centralized type.

【Key words : presidential transition, presidency, path-dependency】