

〈일반논문〉

20세기 초 미국의 관세법 논쟁 - 1913년 언더우드 관세법 제정과 1916년 관세위원회 창설을 통해 본 윌슨의 관세관 -*

정 태 희 **

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 언더우드 관세법의 제정과 누진 소득세 도입
- III. 언더우드 관세법의 제정과 관세위원회 설치에 나타난 윌슨의 관세관
- IV. 맺음말

[국문초록]

본 논문은 20세기 초 미국의 관세법 논쟁에서 1913년 제정된 언더우드 관세법과 관세위원회 창설을 통해 우드로 윌슨의 정치경제학과 관세관을 검토하였다. 미국의 무역정책의 주요 변곡점은 언더우드 관세법에 비롯되었다. 민주당 출신 윌슨 대통령과 민주당은 대선 승리 후 공약에 의거하여 신속하게 보호관세율을 낮추었다. 이렇게 탄생된 언더우드-시먼스 관세법은 1907년 페인-올드리치 관세법 하에 평균 관세율 19.3퍼센트를 9.1퍼센트로 인하시켰다. 그러나 민주당과 윌슨은 외국의 무역장벽을 낮추는 교섭권을 무시했다. 대신 관세 인하와 소비자를 돕는 방법으로 만회하려 했다.

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17091852).

** 한국교통대학교 교양학부 시간강사

1916년에 창설된 관세위원회는 관세율에 대한 전문가적 분석을 제공하고자 만들어진 기관으로, 기술적 분석에 대하여 혁신주의시대가 의존했던 사례이기도 했다. 그러나 동위원회의 창설은 관세에 대한 기술적 이해를 향상시킬 바램과 독특한 정치적 목적들로 동기부여 되었다. 윌슨 대통령은 제1차 세계대전 이후 앞으로 있을 수도 있는 외국의 덤핑판매에 대한 가능성을 막아달라는 세간의 압력에 대하여 대응의 일환으로 자신이 부정적으로 여겼던 공화당의 창조물인 관세위원회를 받아들여졌다. 윌슨과 의회소속 민주당 의원들은 이러한 목적과 다른 이유를 들어 관세위원회를 찬성했다. 다른 이유인 즉, 민주당은 보호무역에서 소비자 복리비용에 대한 분석과 유권자들을 향한 관세 교육이 향후 있을 선거에서 공화당의 고관세 후보를 약화시킬 수 있다는 것에 기인했다.

□ 주제어

언더우드 관세법, 우드로 윌슨, 연방관세위원회, 소비자복지비용, 페인-올드리치 관세

I. 머리말

1913년 3월 4일 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)은 미국 제 28대 대통령으로 취임식을 마친 직후 제65회 연방의회 임시회기를 요구하며 자신이 품었던 개혁 드라이브의 법제화 시동을 걸었다. 그 개혁 가운데 첫 번째가 관세법 개혁이었다. 1913년 관세법은 일명 언더우드 관세법으로 이전 19세기 후반부터 20세기 초까지 역대 공화당 정부의 보호무역 고율 관세의 기조에서 벗어나 다시 저관세 기조로 방향을 선회하였다. 이러한 관세개혁은 같은 기간 미국사회에 나타났던 여러 가지 부작용을 해소하는 시도

가운데 하나로 우리에게 여러 가지 시사점을 전해준다.

우선 당시 미국 사회의 문제점은 독과점 문제, 소수 재벌의 특권, 빈부 격차의 심화, 세금의 불평등성, 미국의 세계시장 개척에 대한 상대국들의 무역 보복 등이 그것이다. 이 문제를 일으키는 가장 큰 원인으로 작용한 것은 국내산업 및 노동자의 보호 목적으로 1897년 제정된 덩글리 관세법, 1909년 페인-올드리치 관세법으로 고율의 보호관세였다. 그러나 미국 공화당 정부와 공화당이 과반수를 확보한 연방의회는 국내문제를 해결하는 동시에 해외시장확대라는 통상목표를 성취하고자 상호주의, 교역상대국의 문호를 개방하도록 대통령에게 관세보복권한을 위임했지만, 근본적인 해법이 되지 못했다. 왜냐하면 연방의회 상하 양원 의원들은 출신 지역 유권자들의 영향을 받을 수밖에 없었다. 산업부분이 농업이나 제조업이나에 따라 표심이 갈렸으며, 비교우위에 따른 경쟁력을 갖춘 산업인지 아닌지에 따라 정당 지지도가 갈렸다. 이러한 근본 문제를 해결하고자 미 연방정부와 의회는 초당적으로 관세 전문가들로 구성된 관세위원회를 설치하여 유권자들의 영향에서 벗어나려 했다.

언더우드 관세법에 대한 기존 연구는 보호무역 또는 자유무역이라는 기준틀 안에서 첫째, 공화 민주 양당의 정쟁차원에서 다루거나¹⁾ 둘째, 행정부 중심의 무역정책 또는 재정 및 세금 정책 중심으로 다루는 경향²⁾ 끝

1) Arthur S. Link, *Wilson: The New Freedom*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1956; Judith Goldstein, *Ideas, Interest, and American Trade Policy*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993; Cynthia A. Hody, *The Politics of Trade: American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover and London: Dartmouth College, 1996; Karen Schnietz, "Democrats' 1916 Tariff Commission: Responding to Dumping Fears and Illustrating the Consumer Cost of Protectionism", *The Business History Review*, Vol. 72, No. 1, 1998, pp. 1-45.

2) Sidney Ratner, *Taxation and Democracy in American*, New York: John Wiley & sons, 1967, 2nd Edition, Ithaca and London: Cornell University Press,

으로, NAM(전미제조업협회)를 중심으로 관세관련 이익단체들의 로비활동을 중심으로 다루어 왔다.³⁾ 그러나 각각의 전문 영역에서 언더우드 관세법과 관세위원회를 살펴보았기 때문에 종합적이고도 상호보완적이기 보다는 파편화 되어버리기 십상이었고, 수박 겉 핥기 식으로 핵심을 놓치거나 못 보는 한계가 있었다.

본 연구는 첫째 1913년 언더우드 관세법 제정과정에서 상하 양원의 공화·민주 양당의 관세 논쟁, 20세기 초 혁신주의 시대에 관세법을 활용한 행정부의 시장개입에 맞서 강하게 반발하는 산업계의 이익단체들이 의회를 상대로 한 로비활동으로 자칫 누더기가 될 뻔한 관세개혁에 대해 윌슨이 어떠한 리더십을 발휘하여 성공에 이르게 했는지를 고찰해보고자 한다. 둘째 언더우드 관세법에 규정된 누진소득세의 법제화 과정을 살펴봄으로써 당시 미국의 조세 평등과 빈부 격차의 축소를 위해 노력하는 과정을 살펴보고자 한다. 셋째 제1차 세계대전과 맞물려 1914년과 15년 미국 경제의 불경기의 원인이 언더우드 관세법인지 아니면 1차 대전인지를 규명하기 위해 설치된 관세위원회의 창설과정을 살펴보고자 한다. 이러한 고찰을 통해 무엇보다 20세 초 혁신주의 시대에 미국 관세법의 개혁과정의 일부를 확인할 수 있을 것이다. 둘째로 소득 불평등을 해소하고 나아가 기존의 관세문제가 정당간, 지역간, 산업 및 국가간의 첨예한 대립으로 비

1988; Elliot Brwnlee, "Wilson and Financing the Modern State: The Revenue Act of 1916", *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 129, No. 2, 1985, pp. 173-210; David A. Lake, *Power, protection, and Free Trade: International Source of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1988.

3) William H. Becker, *The Dynamics of Business-Government Relations: Industry and Exports, 1893-1921*, Chicago: University of Chicago Press, 1982; Paul Wolman, *Most Favored Nation: The Republican Revisionist and U. S. Tariff Policy, 1897-1912*, The University of North Carolina Press, 1992.

화되어 해결되지 못하는 상황을 전문가들로 이루어진 관세위원회 창설을 통해 시대적 상황을 읽는 윌슨의 통찰력 있는 관세관을 살펴볼 수 있다.

II. 언더우드 관세법의 제정과 누진 소득세 도입

1. 언더우드 관세법 제정과 그 특징

1913년 제정된 언더우드 관세법이 시행되는 시기동안, 평균관세율은 남북전쟁 이래로 어떤 시기보다 낮았으며, 이후에도 1958년이 될 때까지 제정된 관세법 중에 가장 낮은 관세율이었다.⁴⁾ 언더우드 관세법은 과세품목에 대한 관세율이 41.0퍼센트(1907년 페인-올드리치 관세법)에서 26.8퍼센트로 인하하였다. 또한 모든 수입물품에 대한 평균 관세율이 20퍼센트에서 8.8퍼센트로 인하하였다. 상대적으로, 무관세 리스트는 모든 수입물품의 51.3퍼센트에서 67.5퍼센트로 늘어났다.⁵⁾

관세법 제정 연도	모든 수입물품에 대한 관세율	과세품목에 대한 관세율	모든 수입물품에 대한 무관세 품목
1909 페인-올드리치 관세법	20.0	41.0	51.3
1913 언더우드 관세법	8.8	26.8	67.5

4) *Statistical Abstract of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, Selected years).

5) Lake, *Power, Protection, and Free Trade*, p. 154.

영국 시사잡지《더 이코노미스트(*The Economist*)》는 언더우드 관세법안에 대해서 “1842년과 1846년 기간에 로버트 펠(Robert Pell)이 영국 수상으로 있었을 시대 이래로 보호무역에 가장 큰 일격을 준 법안”이라고 평가했다.⁶⁾

언더우드 관세법은 필수품에 비해 사치품에 고율 관세율을 적용했고, 보호무역론자들이 찬성하는 종률세나 복합관세(한 품목에 대하여 종가세와 종율세를 같이 병용하는 세금)는 종가세로 대체되었다. 무관세 품목 리스트는 크게 확대 적용되었고, 관세율 약 44퍼센트였던 원모(raw wool)가 무관세 품목에 포함되었다.⁷⁾ 모직물 의류, 면직물 의류, 실크류 의류, 그리고 철로 된 제조 품목은 실질적으로 관세가 인하되었다.

특히 정치적 논쟁을 불러일으켰던 원당에 대한 관세는 파운드당 1과 2/3에서 1과 1/4로 인하되었다. 1916년 5월 1일 이후에 모든 설탕은 무관세 품목에 적용될 예정이었다.⁸⁾ 또한 페인-올드리치 관세법에 규정된 ‘최대 최소 관세율’은 완전히 폐기되었다. 언더우드 관세법에 규정된 세관 행정을 관리하는 규제책들은 이전 공화당 행정부 시기에 비해 사기 및 부정행위를 막는데 효과적이었다.⁹⁾

언더우드 관세법은 19세기 말 민주당의 클리블랜드 행정부의 관세법과 당시 민주당의 관세 강령과는 유사성이 있지만, 본질적으로 차이점도

6) *Economist* 76 (April 12, 1913), 867.

7) 또한 철광석, 선철, 철강재, 농산물, 석탄, 목재, 나무펠프, 그리고 살아있는 황소, 육류, 계란, 우유, 크림, 밀과 밀가루와 같은 수많은 농산품, 그리고 수많은 제조업 품목으로 특히 가죽으로 된 부츠와 슈츠, 화약, 인쇄용지 역시 무관세 품목에 포함되었다.

8) 실제로 이 품목의 관세는 1916년에 벌어진 정치적 변화에 기인하여 1922년이 올 때까지 보류되었다.

9) F. W. Taussig, *Tariff History of the United States*, 8th edition, New York: G. P. Putnam's Sons, pp. 409-446; H. P. Willis, "The Tariff of 1913", *Journal of Political Economy*, Vol. 22, January-March, 1914, pp. 1-42, 105-131, 218-238.

존재한다. 무엇보다 1894년 윌슨-고먼 관세법은 '원자재 무관세 규정'을 선별적으로 라틴 아메리카 몇 개국에게 적용하여 이들 나라가 구매력을 확보할 경우, 미국산 물품의 수입을 늘리는 전략이었다. 반면 언더우드 관세법은 원자재 무관세 규정을 유지하였지만, 모든 물품이 들어간 관세율표에 관세인하를 유도하였다. 즉 선별적 관세인하가 아닌 포괄적 관세인하를 추진한 것이다. 언더우드 관세법 제정은 미국 무역 전략에 있어 중요한 전환점이었다. 20세기 초 달라진 국제경제의 변화를 간파한 미국은 새롭고도 리버럴한 무역 전략을 채택했다. 이를 통해 국내 보호무역이 처음으로 대외적인 무역 확장에 비해 중요도가 낮게 되었다. 왜 이런 현상이 벌어지게 되었는가? 하면 당시는 혁신주의 시대였기 때문이었다.

혁신주의 시대를 맞이하여 언더우드 관세법이 왜 이렇게 관세 인하를 추진하게 된 배경에는 첫째, 공화당 정권에는 볼 수 없었던 미국 소비대중의 권리와 이익에 위한 관심이 비약적으로 확대되었고, 둘째, 미국 시민에게 불필요한 부담을 전가하지 않고도 충분한 세수를 확보하기 위한 바램이 존재하였고, 끝으로, 자유무역을 위해서가 아닌, 대기업의 특권을 종식시키고, 대중들의 생활비용을 줄여주기 위한 것이었다.

하지만 언더우드 관세법의 정책적 성공이 실제로 이루어졌는지의 판단은 미지수이다. 왜냐하면 제정된 지 1년도 못되어 미국경제에 영향을 끼치는 외적 충격인 제1차 세계대전의 발발이 있었기 때문이었다.¹⁰⁾ 제1차 세계대전이 미국의 수출시장을 제한하거나 없애버리는 등 국내 및 국제적 경제 지형을 변경 및 왜곡시켰고, 생산에 대한 수요 공급을 변경시켰

10) 보호무역론자들이 언더우드 관세법 제정이 미국경제가 파멸될 결과를 낳을 것이라는 예언은 일어나지 않았다. 일례로 1914년 4월, 보호무역 대명사 저널 《저널 오브 커머스(Journal of Commerce)》는 철강 산업이 1913년 1/4분기에 철강수입보다 1914년 1/4분기에 10퍼센트가 낮아졌고, 언더우드 관세법으로부터 전혀 해로운 영향을 겪지 않았다고 주장했다. Lake, *Power, Protection, and Free Trade*, p. 139.

으며, 운송비용의 증가를 초래하기도 했다.¹¹⁾

2. 언더우드 관세법 제2조에 규정된 누진 소득세 적용

언더우드 관세법에 규정된 누진소득세의 신설은 1912년 대선과 의회 선거에서 윌슨과 진보당과 제휴한 민주당이 공화당을 상대로 압도적인 승리를 쟁취했기 때문에 가능한 결과였다. 또한 이러한 누진소득세 규정은 언더우드 관세법의 실시로 관세인하에 따른 1억 달러의 세수 감소를 상쇄 시키고자 마련된 것이기도 했다.

그 시작은 1912년 하원의 민주당 의원들은 설탕을 무관세표에 두는 법안을 통과시킨 것에서 비롯되었다. 이에 따라 소득세를 만들어 설탕 무관세로 기인한 5,000만 달러의 세수 손실을 보충하려 시도했던 것이다. 그러나 이 법안들은 대중들의 전폭적인 지지를 받았으나, 변화를 두려워한 상원의 문턱을 넘지 못하고 법제화되지 못했다.¹²⁾ 1년 뒤인 1913년 2월 25일 수정헌법 16조의 비준으로 민주당은 사법부의 비토권에 대한 염려 없이도 언더우드-지먼스 관세법안에 소득세 규정을 편입시킬 수 있었다.

1913년 4월 19일에는 세입세출위원회 의원이자 조세에 전문성이 있는 코델 헐(Cordell Hull)은 의회 의원들에게 ‘소득세’ 도입이야말로 연방 정부의 세금 체제에 영구적인 과세 정의를 확보하고 세입의 융통성과 안정성을 확보하는 수단이자 동시에 세출을 절약하는 수단일 수 있다”고 언급하였다. 그가 기초한 소득세법 초안은 모든 개인이나 법인에게 똑같이 4,000달러 이상의 순소득에 대해 1퍼센트의 세금을 부과하는 것이었다. 그는 개인 소득의 의미를 “첫째 자본이나 원금을 포함시킨 이익이 아닌 렌

11) Schnietz, "Democrats' 1916 Tariff Commission", pp. 12-14.

12) Ratner, *Taxation and Democracy in American*, 15장 참조.

트, 이자, 봉급, 거래, 상거래로부터 실현되는 이윤이나 이익 또는 둘째 어떤 종류의 재산을 판매한 후 현실화되는 이익, 또는 셋째 그 밖의 다른 소득원로부터 얻게 되는 이익”으로 정의했다.

4월 23일 세입세출위원장 언더우드는 코텔 혈의 초안을 기초로 하여 작성한 세입세출위원회의 관세법안을 하원의원 전체가 모인 자리에서 상세한 설명과 옹호 입장을 밝히면서 관세인하는 미국의 세금을 내지 않는 대부호층에 세금을 부과함으로써 균형을 잡아줄 것이라고 발언하였다.¹³⁾

소득세 논쟁 과정에서 당시 언론의 논평 역시 격한 반응을 보였다. 《뉴욕선(New York Sun)》, 《뉴욕 트리뷴(New York Tribune)》, 《저널 오브 커머스(Journal of Commerce)》, 《더 브룩클린 이글(the Brooklyn Eagle)》과 같은 공화당 및 민주당의 보수계열 언론들은 전쟁 등 국가적 비상시를 위해 보류 중인 혐오스러운 세금을 도입하려는 것에 대한 항의의 표시로 다음과 같이 비판했다. “이것은 세입을 위한 세금이 아닌 다수의 혜택을 위한 소수에게 오로지 전과된 과세”라고 하였다. 다른 한편으로 《뉴욕 월드(New York World)》, 《글로브(Globe)》, 《커머시얼(Commercial)》, 끝으로 《더 프로비던스 저널(the Providence Journal)》과 같은 공화당 및 민주당의 혁신주의 계열 언론은 소득세에 대해 “부자와 빈자 간의 보다 형평성을 갖춘 과세를 하고자, 그리고 빈자에게 과도한 과세부담을 상쇄시키고자 기획된 것”으로 옹호했다.¹⁴⁾

1913년 5월 7일에, 하원은 첫 번째 소득세의 숙려 및 검토를 마쳤다.

13) *Congress Record*, 63rd Congress, 1st Session, 50: 332. 4월 24일에는 앤드루 J. 피터스(Andrew J. Peters)가 소득세를 포함하여 언더우드 관세법안에 주요 규정을 설명했다. *Congress Record*, 63rd Congress, 1st Session, 50: 396-399. 누진세 법안은 또한 4월 7일에 시카고 출신 사바스(Adolph J. Sabath)에 의해 제안되었으나, 세입세출위원회에서 후지조각이 되었다. *Congress Record*, 63rd Congress, 1st Session, 50: 87; Ratner, *Taxation and Democracy in American*, p. 327.

14) *Literary Digest* (April 19, May 14, 1913), 46: 877-878, 1163-1164;

이를 통해 1872년 남북전쟁 소득세 폐지 이래로 시행되는 첫 번째 소득세 법이 완성되었다. 그러나 하원의 관세 법안으로 이러한 조항 또는 가장 중요한 규정들에 대해서 어떠한 호명 투표도 취해지지 않았다. 그러므로 고소득자와 저소득자간, 북동부와 남부 및 서부간, 보수주의 공화당과 민주당 간의 지역 내지 경제적 계급 갈등은 계속 날카롭게 작동중이었다.

하원은 언더우드 관세법안을 5월 8일에 통과시킨 이후, 상원의 재정위원회는 하원의 논쟁들을 거쳐 작성했던 법안을 심의하였다. 미시시피 주 출신으로 1894년 이래 소득세에 대한 베테랑 옹호자로서 존 S. 윌리엄스(John Sharp Williams)가 수장으로 있는 소위원회는 하원의 소득세법 원안에 중요한 변화를 주었다. 개인 소득에 대한 과세 면제의 한도를 4,000달러에서 3,000달러로 줄이고, 결혼한 납세자에 한하여 추가적으로 1,000달러 면세 혜택을 부여하려 했다. 또한 결혼 납세자들에게 미성년 자녀가 있을 경우 500달러의 추가 면세를 주려했다. 자녀들을 위한 전체 면세 총액은 1,000달러로 정해졌다. 이에 대해 일부 신문들은 미혼 남성에 대한 세금으로 몰아갔으나, 미국 사회의 단위로서 가족의 중요성이라는 근거로 옹호되어졌다. 재조정안들은 회사 이익에 대한 과세와 채무에 따른 수익 발생시 과세하는 것으로 정해졌고 상호 생명 보험 및 해상 보험회사들에게 면세를 부여하는 선에서 절충이 이루어졌다. 한편 소위원회는 네브래스카 출신 민주당 의원이자 신문사 출판업자였던 길버트 M. 히치콕(Gilbert M. Hitchcock)이 제출했던 수정안을 거부하기도 했다. 이유인 즉 히치콕의 수정안은 담배와 다른 생산계열의 법인에 대해 독과점 정도에 따른 누진세를 적용하여 다른 트러스트들의 폐업을 몰아가려는 계획이었다.

1913년 상원에서 관세 및 소득세 조항을 놓고 첨예했던 논의들로는 6월에 관세율표에 있었고, 7월 1일 이후 소득세 조항에 초점이 맞추어졌다. 특히 상원의 재정위원회의 권고안 즉 자녀들에 대한 공제액, 보험분담금 면제, 법인의 미배당 이익에 대한 과세, 끝으로 히치콕(Hitchcock) 담배 트

리스트 과세에 대해 파열음이 거뒀다. 이러한 과정에서 재정위원회는 무력감을 나타냈고, 7월 7일 간부회의를 거쳐 관세법안이 민주당의 공식 법안임을 선언하면서, 민주당 상원의원의 충성의무로써 단일대오의 찬성을 강력히 피력했다. 7월 11일에 재정위원장 시먼스(F. M. Simmons)는 공식적으로 상원 총회에 개정된 관세법안을 상정하였다. 7월 21일에 민주당 간부회의에서는 존 S. 윌리엄스(John Sharp Williams)와 그리고 뉴저지 주 출신으로 윌슨의 강력한 지지자였던 윌리엄 휴즈(William Hughs)가 상원 논쟁에서 소득세 조항을 지키는 수호자로 적극성을 나타냈다.

상원에서는 관세법안에 대한 논쟁이 7월 14일에 시작되었으나 100여 개 품목에 대한 관세율 책정을 놓고 견해차이로 지지부진 한 상황이었고, 소득세 부문에 대한 확대논의가 8월 26일에 개시되었다. 그날 재정위원장 시먼스가 소득세 안건을 상정하고 처리함으로써 상원의 교착국면을 타개하고자 결심했다. 소득세 확대논쟁에서 주요 안건은 첫째, 재정위원회 법안에 있는 고소득자에게 부과되는 누진 소득세에 대한 인상할지의 여부, 둘째, 세금 면제의 한도를 낮출지의 여부가 관건이었다. 보라(William E. Borah), 브리스토(Joseph L. Bristow), 라폴레트(Robert La Follette), 워싱턴 주 출신의 포인덱스터(Miles Poindexter) 의원들은 누진소득세의 기준을 1만 달러에 대한 누진소득세로부터 시작하여 10만 달러 소득에 5 또는 10퍼센트, 100만 달러 이상의 소득에 대하여 20퍼센트 누진소득세 수정안을 상정하였다. 이들 중서부 출신 혁신주의 계열의 의원들은 재정위원회의 누진 소득세 초안의 세율 범위 즉 2만 달러 소득에 1퍼센트, 5만 달러에 2퍼센트 누진세, 10만 달러에 3퍼센트는 막대한 소득과 자산을 지닌 사람들을 충분히 평가하지 않았다고 판단했다. 이들 상원의원들은 세수에 있어 적은 소득을 지닌 이들이 고소득군에 속하는 소수자들보다 더 높은 비율의 세금을 지불하기에 보다 많은 소득에 대한 누진세율을 인상하는 것이 지불능력 원칙에 맞는 정의로운 법률이라고 느꼈다.

한편 혁신주의 계열의 의원들이 상정한 누진세 수정안은 공화당의 보수파 의원과 온건한 리버럴한 민주당 인사들로부터 사나운 반대에 직면했다. 민주당의 전통적인 제퍼슨 주의자였던 J. S. 윌리엄스는 이들 수정안이 세수 확보가 아닌 미국 전역에 소득 평등을 낳게 하고자 고소득자들을 상대로 징벌적 성격의 세수를 얻고자 기획된 것이라고 공격했다. 백만장자이자 공화당의 완고한 상원의원 헨리 캐벗 롯지(Henry Cabot Lodge)는 고율 누진세를 세금이라는 겉모습 아래 재산을 강탈하는 것으로 힐난하면서, 노스다코타 주 출신의 고관세 보호무역론자인 P. J. 맥컴버(Porter J. McCumber)의 소득세 수정안을 찬성했다. 맥컴버의 수정안은 소득세 면제대상을 3,000달러의 기준에서 1,000달러로 낮추는 것이었고, 1,000~5,000달러 사이의 소득구간에 대해 세율 1.1퍼센트를 부과하는 내용이었다.

혁신주의 계열 의원들이 상정한 누진소득세 수정안들은 모두 부결되었고, 윌리엄스와 롯지의 웅변술도 민주당 지도부를 상대로 맞서는 민주당 급진파 의원들의 결집을 막지 못했다. 고율누진소득세에 찬성하는 25-27명의 민주당 급진파 의원들은 당내 간부회의 합의에 대하여 탈퇴 의사를 개진하면서 9월 5일에 간부회의를 다시 열어 절충안을 찾으려 압박하였다. 결국 이 회의의 결정사항으로 5만 달러 이상의 소득에 대해 최대 6퍼센트로 누진소득세를 인상시켰다. 이에 대해 윌슨 대통령 역시 찬성을 하였다. 한편 미조리주 출신 제임스 리드(James A. Reed)가 이끄는 민주당의 강경급진파 의원들은 6퍼센트의 인상율을 10퍼센트로 인상시키려 했으나, 성공하지 못했다.¹⁵⁾ 9월 6일 민주당 급진파 의원들은 전날 간부회의에서 합의한 누진소득세 법안을 통과시켰다.

15) *New York Times* (1913년 8월 29일자 기사와 9월 6일 기사) 참조. Ratner, *Taxation and Democracy in American*, p. 332.

1913년 9월 9일, 소득세에 대한 장기간의 첨예한 논쟁은 마침내 소득세 법안에 개별적으로 투표하지 않고 상원이 언더우드-시먼스 관세 법안에 찬성하는 것으로 마침내 일단락되었다. 이후 3주에 걸쳐 진행된 상하양원 연석회의를 통해 소득세와 관세에 대해 상원과 하원간의 차이점을 검토했다. 무엇보다 9월 22일부터 9월 27일 사이에 진행된 연석회의는 무엇보다 막대한 소득에 대한 누진소득세 인상을 동의했고, 둘째, 미혼남에 대해 3천 달러까지 면세규정을 낮추었으며, 이 과정을 통해 하원 원안에 있는 소득세 조문에 대해 일부 변화를 주는 선에서 상원안에 동의했다.¹⁶⁾ 끝으로 연석회의는 미국 재권을 가진 외국인에 대한 세금 면제를 요구하는 금융계와 그 밖의 이익집단의 압력을 물리쳤다.¹⁷⁾ 1913년 10월 3일, 윌슨은 “보다 큰 사회정의를 희망하는 이들을 위한 승리를 자신과 자신의 지지자들이 대변했다”고 평가하면서 그 법령에 서명했다.

지금까지 소득세 논쟁을 통해 합의된 결과물이 언더우드-시먼스 관세법 제2조항 소득세법 규정에 녹아있다. 푸에르토리코를 포함하여 국내 외에 거주하는 미국의 모든 시민 순소득에 대해 1퍼센트의 보통소득세를 부과한다. 각각의 납세자에게는 3,000달러의 면세가 주어지고, 추가적으로 배우자와 함께 사는 기혼자에게 1,000달러를 공제하는 내용이 포함됐다.¹⁸⁾

16) *New York Times* (1913년 9월 23일자 기사와 9월 26일, 27일 기사) 참조; Ratner, *Taxation and Democracy in American*, p. 333.

17) 상하양원 연석회의의 결정은 다음을 참조할 것. 63rd Congress, 1st Session, House Report 86, 26; Ratner, *Taxation and Democracy in American*, p. 333.

18) 기혼자를 위한 이러한 추가적인 공제가 미성년 자녀에 대한 특별한 공제는 상원의 압력에도 불구하고 허용되지 않는 연방 소득세법 제정에 있어 혁신의 아이템이었다. 이들 공제는 크기에 관계없이 모든 과세 소득에 적용되었다. 공제는 또한 대통령의 월급, 현직에 있는 연방 판사의 월급에도 그리고 미국과 미국의 점유지역에 있는 공채에 대한 이자에까지 대상이 되었다. 주 정부 및 주정부 예하 조직에 근무중인 공직자와 피고용인에 봉급, 주 단위, 군 단위의 공채 및 채권에 대한 이자 역시 과세로부

보통소득세 이외에 혁신 주의자들과 공조했던 누진소득세는 2만 달러를 초과하는 개인의 순소득에 대해 과세를 하였다. 가산세율은 다음과 같다. 미국 누진 소득세의 세율은 영국의 최대세율에 비해 낮은 수치였지만 혁신주의 과세 원칙의 옹호자들의 승리로 대변되었다.¹⁹⁾ 남북전쟁의 소득세는 1913년 소득세보다 훨씬 낮은 소득세 수준에서 시작된 훨씬 높은 세율을 가졌지만, 1913년 관세법은 사회주의 입법이 아니었음에도, 이전에는 극도로 급진적인 것으로 비난받았던 원칙을 구현한 평시 최초의 소득세법이었다.

소득세율(%)	소득액
1	20,000 - 50,000
2	50,000 - 75,000
3	75,000 - 100,000
4	100,000 - 250,000
5	250,000 - 500,000
6	500,000 -

개인적인 소득세 외에도, 1913년 소득세 규정에는 주식회사, 합자회사, 보험회사와 같은 법인 순소득에 대하여 1퍼센트 세금을 규정하였다. 그러나 동업에 대해서는 세금을 부과하지 않았다. 법인 순소득에 대한 정의, 어떤 비영리단체에 대한 공제는 1909년 법과 실질적으로 동일하였다.

터 제외되었다. 헌법적 고려와 정치적 고려가 주단위, 군단위의 공채 이자에 대한 면세허용 결정에 영향을 끼쳤다. Ratner, *Taxation and Democracy in America*, pp. 333-334.

19) Ratner, *Taxation and Democracy in American*, p. 334.

20) Robert H. Wiebe, *Business and Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962).

21) Arthur s. Link, ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, 56 Vols., Princeton: Princeton University Press, 1966, Vol. 23, pp. 641-642.

III. 언더우드 관세법의 제정과 관세위원회 설치에 나타난 윌슨의 관세관

1. 언더우드 관세법 제정에 대한 윌슨의 활동

미국의 정치학자 위브는 20세기 초반 특정 사회, 정치, 경제적 현안들이 혁신주의와 혁신주의 정책 목표들을 정의해왔다고 하였다. 혁신주의시대의 정책적 목표들은 비특권계층 사람들에게 국가의 재화의 큰 몫을 분배하는 것, 정부에게 유권자들의 바람이나 원하는 바를 책임지는 것, 끝으로 공익차원에서 경제를 규제하는 것을 말한다.²⁰⁾

1912년 대통령 선거 운동 초반, 민주당 후보로서 윌슨은 관세의 대외적 측면에서 다음과 같이 논의하였다.

미국-스페인 전쟁이 끝난 이후, 우리는 처음으로 국가들의 모임에 가입했다. ... 지금 우리는 대외 시장에 많은 관심을 기울이고 있지만, 대외 시장은 특별히 우리에게 관심이 없다. 우리는 매우 예의바르지 않으며, 우리가 권장해왔으면 좋았을 대외시장과의 교류를 우리는 조장하지 않아왔고 대외경쟁에서의 영향력을 막아왔다. 그래서 이러한 상황들이 관세 문제를 새로운 문제 즉 한편으로는 우리의 내부적 조정과 새로운 산업의 조합의 문제와 다른 한편으로 우리의 대외적인 필요성과 우리 미국의 국경 영역에 현재 간혀있고 틀어박혀있는 우리의 힘을 발휘할 필요성의 문제가 대두되었다.²¹⁾

윌슨은 1912년 미국 경제의 발전 방향이 클리블랜드 행정부 시절인 1880년대 말보다 강화된 보호무역정책으로 말미암아 억제되어 있다고 확

신했다. 따라서 그는 “만일 미국의 번영이 국내에서 억제되지 않았다면 우리는 국경과 영역을 확대해야하고, 세계시장을 정복해야한다. 그것이 보호무역이라고 일컫고 있는 우리의 해안 주위를 둘러싼 거대한 장벽을 … (중략) 번영의 조류가 쌓아 올린 그 거대한 댐을 왜 우리 미국이 무너뜨리는데 깊게 관심을 가져야 하는 지에 대한 이유”라고 주장했다.²²⁾

이러한 관점을 가지고 1912년 민주당 대통령후보 수락연설에서 윌슨은 “관세율은 대외적으로 미국의 통상 팽창을 크게 지연시킨다. 관세는 한때 방어막이었다. 그러나 지금은 흐름을 막는 댐이다. 왜냐하면 무역은 상호주의적이다. 우리는 구입하지 않는 한 팔 수도 없다” 라고 밝혔다.²³⁾ 그는 미국이 더 이상 여타 국가들의 (제공된)자유주의를 당연한 것으로 받아들여질 리 없다고 생각했다. 그는 미국이 여타 국가들로부터 지속적인 개방을 보장받기 위해 자국의 관세를 인하해야한다고 생각했다. 따라서 윌슨의 의회 지지자들의 말을 빌려 표현하면, 언더우드 관세법의 관세율 인하는 “무역의 고속도로를 무료화하도록 그리고 세계시장에 미국의 국가적인 큰 기회들을 이용하고자” 기획된 것이라고 하였다.²⁴⁾

한편, 관세를 국내 문제로 보는 윌슨의 관점은 ‘뉴 프리덤(New Freedom)’에서 비롯된 것으로 이 개념은 혁신주의에 신제퍼슨주의를 구현 즉, 미국에서 사회, 정치, 경제상의 질병을 해결하는 것은 자유의, 즉 자유방임주의의 회복을 의미했다. ‘뉴 프리덤’의 주요 설계자로서 윌슨은 연방정부의 권위가 특정 이익단체를 제거, 민간 개인 간의 에너지를 자유화, 끝으로 산업계에 경쟁을 보호하고 회복하기 위해서 오로지 이용되어야 한다고 확신했다.²⁵⁾

22) Link, ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 25, p.38.

23) 「2년 대통령후보 수락연설」, *Public Papers of Woodrow Wilson*, 1925, 2:471.

24) *Congressional Record*, 63rd Congress, 1st Session, 1913, pp. 662, 2553.

25) Arthur Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era: 1910-1917*, New

뉴프리트럼 프로그램에 근본적인 것은 관세개혁이었다.²⁶⁾ 뉴프리트럼 프로그램에서는 보호무역 관세율을 납세자들에게 희생을 강제한 대가로 산업에 정부 보조금을 제공하는 것으로 비난을 가했다. 이 견해에 따르면, “관세율이 트러스트를 육성하고, 자유경쟁을 억제한다. 관세율은 미국 산업에 경기침체와 비능률을 힘을 쏟는다. 끝으로 관세율은 미국인들에게 독립성, 풍부한 자원, 자존을 강탈했다.”라는 것이다.²⁷⁾

월슨의 이러한 관세관은 1912년 민주당 대통령 선거의 강령과 1913년 언더우드 관세법에 고스란히 반영되었다. 1913년 언더우드 관세법은 1912년 민주당 선거 플랫폼에 규정되었듯이, “경쟁 관세(competitive tariff)의 원칙을 토대로 하였다.”²⁸⁾ 모든 수입물품을 금지시킬 목적으로 1909년에 제정된 페인-올드리치 관세법이 지닌 보호무역 원칙과는 정반대로 경쟁 관세라 함은 미국 생산자와 경쟁하는 외국산 물품의 수입을 허용하고, 실제로 그것을 조장하는 것이었다. 그러나 미국 산업을 심각하게 훼손시키는 정도로 관세율을 제거하거나 대폭 낮추는 것이 아닌, 실제적인 수입을 허용할 정도로 관세율을 인하하는 것이었다.²⁹⁾ 사실, 제정이후 언더우드 관세법 하에서, 수입액은 대략 1억 2천 3백만 달러로 1912년의 총 수입액의 7.4퍼센트 증가하였다.³⁰⁾ 관세 인하에도 불구하고, 월슨과

York: Harper and Brothers, 1954, p. 20.

26) 1912년 월슨이 관세개혁에 대한 전념이 너무 강력해서 그는 그 개혁을 1912년 선거운동에 지배적인 쟁점으로 만들었다. Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson: Life and Letters*, Vol. 3, new York: Charles Scribner's Sons, 1946, 3:97.

27) Woodrow Wilson, *The New Freedom*, London: J. M. Dent, 1916, p. 125.

28) Asher Issacs, *International Trade, Tariff and Commercial Policies*, Chicago: Richard D. Irwin, 1948, p. 215.

29) U.S. Congress, House of Representatives, Ways and Means Committee, *A Bill to Reduce Tariff Duties, to Provide Revenue for the Government, and for Other Purposes: A Report to Accompany H.R. 3321*, 63d Congress, 1st session, 1913, pp. xivi-xvii.

민주당은 미국 산업을 위한 온건한 단계의 보호무역이 지속되는 것을 희망했다.

윌슨은 1913년 3월 4일 대통령 취임연설에서, 자신의 '뉴 프리덤' 개념을 토대로 관세의 재건, 금융 및 통화 시스템, 산업 질서, 농업 그리고 천연자원을 통하여 미국 국민들을 위한 기회 평등의 입장을 밝혔다. 한편 그는 보호무역의 맹목적인 신뢰를 지속적으로 경계했다. 1913년 대통령 시정연설에서 윌슨은 “보호무역시스템은 세계 교역에 우리 미국의 적절한 위치로부터 잘라내는 것이자, 조세의 정당한 원칙을 위반하는 것이며, 끝으로 미국 정부를 사익의 손아귀에 손쉬운 도구로 전락시키는 것”이라고 주장했다.³¹⁾

한편 1912년 11월 대통령 선거가 치러진 직후, 민주당 후보 경선을 함께 치렀던 오스카 W. 언더우드 위원장을 필두로 하원소속 세입세출위원회의 민주당 출신 위원들은 새로운 관세법의 초안을 작성하기 시작했다. 관세법 초안은 대통령 취임식 전에 완성되었고, 세입세출위원회가 숙고과정을 거친 후 윌슨은 처음으로 관세법 초안을 볼 수 있었다.

윌슨 대통령은 4월 7일 연방의회 임시 회기의 요구를 발표했다. 관세를 개정하고, 그 밖의 관련된 문제점을 고려하고자 의회 소집을 요구했던 것이다. 그 다음날 윌슨은 직접 몸소 시정연설을 발표함으로써, 그는 자신이 맡고자 했던 입법상의 리더십에 극적 효과를 연출하고 다른 한편으로

30) 1억 2천 3백만 달러의 숫자는 언더우드 관세법의 논쟁에서 자주 인용되는 수치였다. 특히 상원의 재정위원회 위원장직을 맡았던 F. M. Simmons의 공개연설을 참조할 것. *Congressional Record*, 63d Congress, 1st Session, 1913, p. 2552. 1912년 미국의 총 수입액은 16억 5천 3백 50만 달러였다. *Statistical Abstract of the United States*(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1916), p. 328.

31) Wilson, 「1913년 대통령 시정연설」; Link, Arthur S. ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, 1925, vol. 3, pp. 3-4.

바라마지 않았던 개혁들에 추진력을 부여하였다.³²⁾ 더 나아가 그는 관세 법안에 있는 소득세 규정에 지대한 관심을 나타냈고, 1913년 4월 16일에 세입세출위원장 언더우드에게 가능한 많은 미국인들의 소득세 부담을 줄이기 위해 소득신고에서 1년에 3,000달러 미만의 소득을 한 미국인에게 세금 공제를 희망하는 내용의 서한을 보내기도 했다.³³⁾

결국 언더우드 관세 하원 법안은 4월 22일에 하원총회에 상정되었으나, 민주당이 대선기간 공약했던 관세의 전면적인 개혁에는 못 미치는 것이었다. 윌슨은 언더우드, 코텔 헬, Cater Glass 등의 지원을 받아 소비자들에게 민감한 식료품, 사탕수수, 가죽 품목, 양모 품목에 대한 관세개혁에 역점을 두었고, 결국 이 법안은 5월 8일에 엄격한 정당별 투표로 치러져서 281대 139표의 차이로 하원을 통과하였다.³⁴⁾

언더우드 관세 하원 법안이 통과되었지만, 상원에서는 민주당의 의석수는 6석이라는 미세한 우위를 차지하고 있었다.³⁵⁾ 이러한 민주당 미세한 과반 숫자는 소득세와 관세인하를 반대하는 압력단체가 민주당 상원의원들을 흔들고 이탈시켜 윌슨의 계획을 수포로 돌아가게 할 위험성이 내포되어 있었다. 그러므로 윌슨은 6월 20일부터 7월 7일까지 관세 로비스

32) 이 시정연설은 제퍼슨 대통령 이후 115년간의 불문율을 깨트리고 대통령이 의회에 직접 나가 의회의원들 앞에서 몸소 연설을 한 것으로 유명하다. 윌슨의 직접 연설이 왜 중요한가 하면 대통령 자신의 의도대로 의회와 대중을 상대로 언론 플레이가 가능하기에 주요 사안의 주도권 장악할 수 있었다. 또한 시정연설의 내용이 간결하여 주요 신문 및 언론사가 전체내용을 인용할 수 있었다. Henry A. Turner, "Woodrow Wilson: Exponent of Executive Leadership," *The Western Political Quarterly*, Vol. 4, No. 1, 1951, p. 100; Lake, *Power, Protection, and Free Trade*, p. 160.

33) Baker, *Woodrow Wilson*, Vol. 4, pp. 111-112.

34) Hody, *The Politics of Trade*, p. 68.

35) 당시 상원의 의석수는 공화당이 45명, 민주당은 6명이 많은 51명이었다, 상원은 전통적으로 독립성과 보수성이 강하였으며, 기득권을 위협받고 있다고 체감하는 산업계의 이익단체들로부터 강한 압박을 받고 있는 실정이었다.

트에 대하여 그 유명한 공격에 착수했을 뿐 아니라 상원의원 개개인들에게 개인적인 영향력을 십분 활용하여 민주당 상원의원 간부회의의 모임을 갖도록 했다. 특히 그는 1913년 여름 내내 언더우드 관세법 통과를 위해 의회를 상대로 임시회기 재소집이라는 압박용 무기를 꺼내들었다. 이를 통해 의회가 회기 중에 관세 및 소득세를 제정하지 않고 회기를 휴회할 경우를 막을 심산이었다.³⁶⁾ 윌슨은 자신의 의지를 관철시키기 위해 가장 효과적인 방법으로 민주당 간부회의를 이용했다. 그 간부회의를 통해서 이 탈표를 막고 민주당의 통일된 지지를 끌어 모으는 노력을 펼쳤다. 이때 간부회의를 상대로 윌슨이 주로 사용했던 방법은 서한을 통해 민주당 이념과 미국식 민주주의의 제도에 대한 대통령으로서 자신의 생각을 전달하는 것이었다.

예를 들어 하원을 통과한 관세인하 법안에 대해 재정위원회 역시 상원만의 관세인하 법안을 작성할 때였다. 그러나 그 법안에 대해 민주당 소속 존 R. 썬턴(John Randolph Thornton) 상원의원이 반대 입장을 밝히고 있었다. 윌슨은 그 뿐 아니라 다른 의원들에게도 비슷한 어조로 다음과 같은 내용의 서한을 보냈다.

분명하게도, 귀하는 당신의 지역민들에게 약속했던 것을 진행하고자 노력하는 간부회의에 귀하 스스로가 완전히 자유를 가지고 있음을 느껴야 한다. 그러나 마지막 조치를 취할 때가 온다면, 내 자신의 파단은 완전히 명백하다. 어떠한 정당도 언제까지나 정부를 통제할 수 없다. 또한 어떠한 정당도 정당의 소수파를 통제할 수 없는 국민들에게 봉사할 수 없다.³⁷⁾

36) Turner, "Woodrow Wilson", p. 101.

37) Link, ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 28, p. 35.

월슨은 개인 서한을 이용하여 엄격한 정당 규율을 민주당 위원들에게 제시했다. 엄격한 정당 규율로 인해 공화당 혁신주의 위원과의 관계가 소원해졌지만, 민주당의 단결로 법안을 통과시켜낸 것이다. 상원을 상대로 산업계의 이익단체들이 벌이는 로비활동과 그 영향력에 월슨은 그의 세 번째이자 아마도 가장 예외적인 전술을 발휘했다. 그것은 미국 대중과 혁신주의 지지 세력들에게 호소함으로써 대통령은 관세 로비(세력) 다음과 같이 비난했다.

나는 미국 대중들이 관세법안에 있어 어떤 수정사항에 대한 인정을 얻을 목적에서 워싱턴 로비활동이 일궈낸 예외적인 노력들을 알아야 한다고 생각한다. 워싱턴에서 그렇게 많은 수의 그렇게 부지런하며, 그렇게 서서히 퍼지는 로비활동을 좀처럼 본 적이 없다. 기민한 사람들의 단체가 인위적인 여론을 만들고자 하고, 자신들의 사적 이기심을 위해 대중들의 관심을 극복하려는 동안 미국에게는 국민전체가 결코 로비활동을 가져서도 안 되고 이러한 문제들에 목소리를 내지 않는다는 점을 진지하게 관심을 가져볼 상황이다. 그것은 이 문제를 인지하려는 이 나라의 국민들에게는 아주 가치 있는 것이다. 여론만이 그것(로비를)을 체크할 수 있고 파멸에 이끌 수 있다.³⁸⁾

이러한 월슨의 공식성명의 의도는 의회 특히 상원을 압박하여 관세인하 법안에 찬성표를 던지게 하기 위함이었다. 이 과정을 통해 월슨은 미국 역사상 두 번째로 미의회 상원이 하원이 권고한 관세안에 비해 실질적인 관세인하를 가진 관세법안을 통과시켰다. 한편 누진세 규정이 통과되자 월슨 대통령은 국민을 위한, 자유로운 기업을 위한 결투에서 마침내 승리

38) Richard Hofstadter, ed., *the Progressive Movement, 1900-1915*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963, pp. 156-157; Lake, *Power, Protection, and Free Trade*, p. 161.

를 거두었다고 주장하였다. 그러나 중요한 것은 1870년 이래 처음으로 소득세 조항이 법제화 되었다는 것이고,³⁹⁾ 최초의 누진소득세 규정이 의회에 의해 법제화 되었다는 것이다.

윌슨은 미국의 과세제도의 역사에서 혁신적 세제개편에 대담하게 추진함으로써 연방재정의 주요세원을 차지했던 관세의 지배를 타파했으며, 실험적인 소득세를 연방정부 과세제도의 제1의 수단으로 변모시켰고, 법인 소득세에 대한 최초의 의미심장한 과세를 시작했으며, 끝으로 혁신주의라는 시대정신에 맞는 세금을 이용한 소득재분배(progressive redistributive taxation)의 신호탄을 날림으로써 빈부간의 격차를 줄이고자 하였다. 누진 소득세를 바탕으로 1916년에는 비상조치 세입법으로 “1916년 세입법”을 제정하여 제2차대전까지 세입법 제도의 근간을 형성했다.⁴⁰⁾

2. 관세위원회 설치와 윌슨의 입장변화

1세기 이상, 미국 연방정부의 무역 정책은 미 의회의 역대 관세법들에 의해 거의 독점적으로 통제되어왔다. 1916년, 미 의회는 관세위원회(Tariff Commission)를 설치하고, 관세위원회가 대통령과 미 연방의회를 위해 미국 관세법의 행정, 재정, 산업적 결과들에 대한 전문성 있는 공정한 정보를 수집하도록 권한을 위임했다. 그러나 미 의회는 관세위원회에 정책결정권을 부여하지 않았다.

관세위원회 창설의 기원은 19세기 말로 거슬러 올라간다. 그러다가 20

39) *New York Times* (September 10, 1913).

40) W. Elliot Brownlee, “Wilson and Financing the Modern State: The Revenue Act of 1916”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 129, No. 2, 1985, pp. 173–210.

세기 초 혁신주의 시대에 들어서자 가장 눈에 띄는 쟁점이 되었다. 공화당의 관세 개정론자들은 보호관세가 역사적으로 공화당에 의해 산업계 이익 집단에 제공되어왔으나, 수많은 품목의 관세율이 미국 산업과 노동자들을 보호하는데 필요한 수준을 초과했다고 인식했다. 특히 농업분야는 보호관세 때문에 극심한 고통을 경험했다고 보았다. 즉 소비자 가격 상승, 산업 보호에 따른 트러스트 성장, 국제적으로 경쟁하는 미국 농산물에 대한 수출 시장을 제한하는 외국의 높은 관세 장벽이 여기에서 비롯되었다는 인식이었다. 무엇보다 중서부 농업분야 생산업자들을 유권자로 가진 공화당의 혁신주의 계열의 의원들은 관세위원회를 창설하여 공화당의 보호무역 계열을 통제하고 향후에 있을 관세 변화들을 미국산업을 보호하는데 최소 관세율과 그 과학적 정보를 얻고자 하였다. 그러나 초창기 관세위원회 창설에 대한 제안들은 광범위한 찬성을 얻는데 실패했다. 민주당은 관세위원회 제안들을 거부했다. 이유인 즉, 관세위원회 창설에 관련된 제안들이 국내의 생산비용의 형평성을 따진다고 해도 그 바탕이 보호무역주의에 기반을 두고 있다는 것이었다. 즉 세입만의 관세를 주창해온 민주당은 관세 개정론자들의 보호관세론 역시 찬성할 수 없었다. 공화당의 보수파들 역시 어떠한 관세 분석도 관세율을 인하 내지는 제한하는데 있기 때문에 자신의 지역구 산업계 종사자들에게 위협을 가한다고 주장했다.

관세위원회 창설에 수많은 시도들이 실패한 이후, 공화당은 마침내 1909년 페인-올드리치 관세의 한 부분으로 관세위원회를 일시적인 기관으로 창설되었다. 올드리치 관세법은 태프트 대통령에게 교역국들이 미국산 물품에 대한 차별대우의 유무를 가릴 정보를 제공하는 관세위원회의 창설 권한을 위임하였다. 태프트의 관세위원회는 차별대우가 발견하지 못했다는 1910년 보고서를 발표하기도 했으나 공화당 의회로부터 특정 생산품목에 국내와 국외 생산자들 간의 생산비 차이를 조사하도록 추구를 받았다. 그러나 태프트의 관세위원회는 이 프로젝트를 완성하지 못했다.

왜냐하면 1912년 의회를 장악했던 민주당이 생산비 방법론을 적대시하여 관세위원회의 지원 자금을 삭감했기 때문이었다.⁴¹⁾ 그러나 관세위원회 설치 논의는 이후에도 사라지지 않았다.

윌슨 제1기 행정부 시기에 끊임 없이 회자되었고, 공화당 및 민주당 계열의 신문들과 공화당 위원들은 윌슨과 의회에 관세위원회 설치를 촉구하였다.⁴²⁾ 관세위원회 문제는 민주당에게는 특별히 짜증나는 현안이었다. 관세위원회 설치의 혁신주의 개혁으로 간주되었지만, 윌슨은 지지하지 않았다. 왜냐하면 윌슨에게는 관세위원회 설치 개념에 대해 오래 기간 깊은 혐오감을 가지고 있었다.⁴³⁾

공식적으로, 윌슨은 대통령 현직에 있을 때 관세위원회 설치 착안에

41) *Congress Record* 62, 1922, p. 7570, 7646, 7821.

42) *Houston Chronicle* (16 October 1915); *New York Times* (25 July 1915, and 22, 26, 29 September 1915; 8, 23 October 1915; 5 November 1915, 10 and 20 December 1915) 관세위원회 설치에 대해 윌슨은 1914년 11월 29일 기자회견에서 다음과 같이 밝히 바 있다. 관세위원회에 대하여 그가 많은 생각을 하고 있는 지에 대한 물음에 “그래요. 매일 24시간 그것에 관심을 쏟고 있다”고 윌슨은 심경을 밝히고 있다. Arthur Link, David Hirst, John Little, Fredrick Aandahl, eds., *The Papers of Woodrow Wilson* (Princeton, N.J., 1982), Vol. 50, p. 661. 상설 관세위원회를 요구하는 산업계 및 조직화된 이익집단들은 전미상공회의소, 전미의류업협회, 관세위원회협회(시카고), 더내셔널그랜지(the National Grange), 전미제조업협회(NAM), 전미관세위원회협회, 미동부공급협회(the Eastern Supply Association), 실크 제조업자협회, 그리고 화학산업협회 등이 있었다.

43) 윌슨은 젊은 학도 시절, 관세위원회의 조부격인 아서 행정부의 관세위원회에 나아가 자유무역에 대해 다음과 같이 증언한 적도 있다. “자유무역은 소비자 가격을 인하시킬 수 있고, 산업의 능력을 끌어올릴 수 있다”고 하였다. 그러나 빈약한 접대와 노골적인 정파주의를 맞 본 윌슨은 크게 실망했다. 23 September 1882 애플랜타에서의 증언, Link, Hirst, Little, Aandahl, eds., *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 2, pp. 140–143, 285–286. 1882년 공화당의 아서 행정부는 남북전쟁이후 들어선 역대 공화당의 의회의 고율 보호관세로 인해 생겨난 1억 달러의 연방예산 흑자를 줄이기 위해 관세인하를 권고하도록 일시기구로 관세위원회(Tariff Board)를 발족시켰다.

비난을 표했다. 이유인 즉, 통상과 관세율에 관한 주요 정보수집 및 분석에 대한 기능은 이미 상무부 예하 국내외통상국(Bureau of Foreign and Domestic Commerce)와 미연방통상위원회(the Federal Trade Commission)이라는 부서에서 수행하고 있다는 것이다.⁴⁴⁾

그런데 윌슨에 의해 관세위원회의 설치가 재논의되었던 사건이 발생한다.⁴⁵⁾ 그것은 제1차 세계대전이 경제에 끼친 불확실성 때문이었다. 재계와 산업계(the Business community)는 국제 경제적 환경을 특징지우는 불확실성에 대해 공포심을 느끼고 있었다. 산업계 주요 인사들은 1차대전 종전후 유럽의 제조업자들이 미국 산업을 뛰어넘고 잃어버린 시장을 되찾기 위한 목적으로 미국 국내 시장에 상품을 덤핑 판매하려는 시도에 대해 우려를 표명했다.⁴⁶⁾

44) 사적으로 윌슨은 관세위원회 설치 반대한 이유에 대해 첫째 최측근 하우스(Edward House)에게 밝힌 것으로 정책결정권을 가진 관세위원회가 보호무역을 위한 예리한 칼로 사용될 수 있으며, 둘째, 재무장관 맥아두(William McAdoo)에게 밝힌 것으로 관세율 조정권이 없어도 관세위원회는 관세인상과 공화당의 보호관세를 정당화시키는데 이용될 것이라고 보았다. 28 November 1915 하우스의 일기, Link, Hirst, Little., Aandahl, eds, *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 35, pp. 261. 1915년 11월 23일자 맥아두가 윌슨에게 보낸 서한, Container 520, Willaim G. McAdoo Papers, Library of Congress, Manuscript Division; Karen Schnietz, "Democrats' 1916 Tariff Commission: Responding to Dumping Fears and Illustrating the Consumer Costs of Protectionism", *Business History Review*, Vol. 72, Spring, 1998, pp. 1-45.

45) 관세위원회 설치에 대한 상세한 배경 설명은 다음을 참조할 것. Wolman, *Most Favored Nation*, 1992, pp. 177-192.

46) Wolman, *Most Favored Nation*, p. 198. 언더우드 관세법 제정 이후 뒤따라온 미국의 경제침체는 경제 확장의 부속물로서 민주당의 관세에 대한 만족도를 약화시켰다. 특히 언더우드 관세가 그 내용에 무역보복 규정이 없었고, 이에 1차대전으로 미국에 불어 닥친 경제 민족주의라는 분위기에 취약하게 되었다. 각계에서 전후 덤핑에 대한 미국의 대책을 요구하는 상황이 확산되었다. Schnietz, "Democrats' 1916 Tariff Commission", p. 8.

1914년 내내 윌슨은 1913년 언더우드 관세법의 관세 인하가 경제 불경기의 원인인지에 대해 공격을 받았다. 이에 윌슨은 불경기와 언더우드 관세의 연관성을 부인했으며, 경제 침체의 원인은 단순히 정신적인 문제이자 1차대전에 대한 일종의 비관적 반응이라고 의견을 밝혔다.⁴⁷⁾ 그해 여름, 펜실베이니아 몽고메리 카운티에 있는 산업계 단체는 윌슨에게 보내는 불평을 담은 서한을 작성했는데, 그 내용을 살펴보면, 지역 경제의 악화가 언더우드 관세법의 관세인하의 결과이고 언더우드 관세법의 폐지를 요구하는 것이었다. 이러한 서한들의 광범위한 회자는 행정부에 압력을 가했고, 윌슨은 상무장관 윌리엄 레드필드(William Redfield)에게 몽고메리 카운티의 경기침체의 원인을 조사하도록 요청하였다. 레드필드는 1915년 3월에 보고하기를, 그 지역의 경제 침체 여건들이 언더우드 관세법 때문이라기보다 오히려 잘못된 산업방식에 있다고 하였다.⁴⁸⁾

1915년에도 경제문제는 지속되었고, 공화당은 경제문제의 원인을 언더우드관세법 탓으로 돌렸다. 그해 여름에도 면화 불경기가 등장했다. 미국의 면화수출품을 받는 유럽시장은 전쟁으로 처음 감소세로 들어섰고,

47) 1914년 5월 28일자 윌슨의 언론 기사 참조할 것. Link, ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 30, pp. 93-96; *New York Times* (29 May 1914). 윌슨은 개인적으로 자신의 견해를 털어놓았다. “실제 분투중이다. 공화당은 매일 당파 심이라는 가장 부도덕한 방법들을 이용하고 있으며, 이 정부를 파멸시키고자 거짓 증거를 이용하고 있다.” 1915년 1월 31일자 윌슨이 N. 토이(N. Toy)에게 보낸 서한, Link, ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 32, p. 165.

48) 몽고메리 카운티의 산업 협회에 의한 불평 서한과 이에 수반된 언론기사에 대해서는 1914년 7월 23일자 및 1914년 12월 29일자 기자회견을 참조할 것. *PWW* 50, p. 519, 664; *Houston Chronicle* (27 December 1914); *New York Times* (27 December 1914); *Washington Post* (20 July 1914). 상무부 조사에 대해서는 *New York Times* (24 February 1914), p. 7; *ibid* (8 March 1915), p. 8; (9 March 1915), p. 6, 8; 1915년 4월 30일자 G. Weber가 E. Pratt에게 보낸 서한과 “Effects of the Tariff of 1913,” box 1, U.S. Tariff Commission Record, National Archives II, Record Group 81.

그후 사실상 면화교역을 밀무역으로 처리하여 유럽해역에 항해하는 외국 선적의 배를 발견할 경우 즉각 나포하는 대영제국의 결정으로 사실상 와해되어 연합국과 미국의 면화 교역은 폐쇄되었다. 2개월내에 당시 미국의 최대 수출품목이었던 원면의 가격은 30퍼센트까지 하락되었다.⁴⁹⁾ 이에 면화재배업자 대표단과 면화재배주 출신 하원의원들은 전쟁으로 인해 면화산업에 야기된 문제들을 논의하기 위해 모임을 그해 9월에 가지게 되었다. 면화문제는 상당한 여론의 관심이 쏟아졌고, 그 중 일부는 전쟁이 아닌 1913년 관세인하가 면화가격 및 면화수요의 붕괴에 1차적 책임이라고 주장하였다. 실제로 여름이 끝나갈 무렵, 언론에는 부정적인 기사가 속출하여 어느 한 논평자는 농무부 장관 휴스틴에게 “면화의 경제적 위기 및 관세, 그리고 전쟁과 관련하여 면화수출 통계수치와 이와 관련된 사실 자료들을 더 효과적으로 선전해 줄 필요가 있다. 왜냐하면 남부 사람들은 왜곡된 정보를 듣고 있고, 호도당하고 있고, 바로잡아야 하기 때문”이라고 제안하였다.⁵⁰⁾

관세위원회 설치에 대하여 윌슨 행정부의 주요 목적은 덤핑판매 위협에 대해 조치하라는 압력에 대한 대응이고, 수많은 의원들이 이러한 이유로 찬성하였다. 게다가 일부 찬성자들은 관세위원회로부터 수행된 연구가 보호관세에 의한 소비자 복지비용에 대해 유권자들을 교육시키는 것과 이를 기반으로 공화당 및 보호무역 정책에 대한 유권자들의 찬성을 약화시키기를 희망했다.

당시 민주당은 과세품목에 대한 가격인하로 저관세가 생활비용을 인하시켰고, 국내 기업에 의한 효율성 증가는 일자리가 미국에 남게 되기 때

49) 미국은 1913년에 미국 원면 생산량의 67퍼센트를 수출에 의존했다. *U.S. Statistical Abstract* (Washington, D.C., 1915), p. 521, 562.

50) Arthur Link, *Wilson: The Struggle for Neutrality, 1914-15*, Princeton, N.J., 1960, pp. 107-108, 124-128, 171-174.

문에 저관세가 노동자를 도움을 준다고 주장했다. 대조적으로 공화당은 미국 산업과 노동자는 값싼 노동자가 생산한 수입품에 의해 붕괴될 것이라고 주장했다.⁵¹⁾ 한편 친 민주당 계열의 언론이나 출판물들은 민주당의 관세정책이 경제적 번영을 책임지고 있다고 밝히는 반면, 공화당 계열의 언론이나 출판물들은 전쟁이 끝난 그날, 두려운 덤핑판매가 이루어지는 그날로부터 보호관세가 미국 노동자와 미국 산업의 보호를 복원시킬 것이라고 주장했다. 이에 일반 시민이나 보통의 유권자들은 혼동을 겪지 않을 수 없었다. 여기에 경제학자들도 가세하여 보호관세를 주장하는 입장과 관세인하를 찬성하는 입장으로 갈려 혼란을 부채질하였다.⁵²⁾

이를 계기로 1916년 긴급 세입법안의 일부로 관세위원회 상설 규정이 만들어졌고, 윌슨 대통령은 1916년 9월 8일에 서명했다. 이에 따라 관세위원회가 설치되었는데, 동위원회는 6명으로 구성되어 대통령에 의해 임명되며 추후 상원의 승인을 받아야 했다. 6명의 위원 중 3명 이상은 동일 정당 출신을 배제했다. 동위원회는 미 의회와 대통령에게 매년마다 조사 활동과 이에 따른 보고서를 제출해야 했다. 보고서의 주요 내용은 첫

51) *Congressional Record* 53(1916), p.10604, 10619, 10647, 10659, 13062, 13116, 13122, 13802, 13834.

52) 경제학자들은 대개 보호관세가 미국의 경제번영에 원인이 아니며 외국인이 아닌 소비자에 부담을 준다는 것에 일치된 견해에 보았으나, 보호무역에 대한 가격효과에 대해 의견을 갈렸다. 일부 경제학자들은 관세와 소비자 물가 인상의 관련성은 너무 작아 생활비에 대해 거의 영향을 미치지 않는다고 주장하기도 했으나 정반대의 입장을 가진 경제학자들은 보호관세가 생활비 상승의 1차적 원인을 제공한다고 주장했다. 그밖에도 친 보호무역론의 경제학자들은 보호관세가 소비자에 부담되지 않고 손실보다는 보다 큰 복리적 이점과 관련이 크다고 주장하기도 했다. Henry Emery, "The Tariff and the Ultimate Consumer", *American Economic Review* 5, September 1915, pp. 534-553. 에머리는 예일대학교의 경제학자로 1909년 테프트 관세위원회의 위원장을 역임했다.; Bernard Holland, *The Fall of Protection*, New York, 1913; Simon Patten, *The Economic Basis of Protection*, London, 1890; James Whepley, *The Trade of the World*, New York, 1913.

째, 미국 생산자와 외국 생산자 간의 생산비용의 비교 분석, 둘째, 불공정한 무역 관행(관습)의 증거 포착, 셋째로 당시 지배적인 통상 여건들에 대해 관세의 행정 및 재정 효과를 평가하는 것을 다루었다. 동위원회가 이전 태프트 집권기 관세위원회(Tariff Board)와 다른 점이 있다면 증인 소환권과 증언 강제권을 갖게 되었다는 점이다.

IV. 맺음말

지금까지 20세기 초반 미국의 관세논쟁을 언더우드 관세법의 제정과정에 속에서 살펴보았다. 언더우드 관세법은 윌슨의 뉴 프리덤의 개념을 가시화한 첫 번째 입법 프로그램으로 민주당의 전통적인 세입만의 관세에서 탈피 경쟁관세 개념을 도입시킨 관세인하를 골자로 한 관세개혁 프로그램이었다.

혁신주의 대통령이었던 윌슨은 20세기 초 미국이 국내외로 맞이했던 변화와 그 문제를 정확히 직시했던 인물이었다. 국내문제에 대해 그는 관세인하를 통한 생필품 가격을 인하하여 미국 소비자들의 생활안정을 도모하고 면세품목 확대에 따른 부족한 연방재정의 세입을 언더우드 관세법에 혁신주의적 누진소득세 규정을 두어 마련케 했으며 그 결과 연방정부의 주요 세원이 관세에서 탈피하여 소득세라는 안정된 과세제도를 마련했다. 이를 통해 빈자들에게 직접세를 완화시켜 주고 대신 부담을 질 능력이 있는 이들에게 높은 세금을 부과하여 빈부 격차 해소 및 경제적 불평등을 완화하는 현대 미국의 조세 제도의 토대를 마련하는데 기여하였다. 윌슨은 국외적으로 미국 국내 생산자와 외국 생산자의 생산가격을 비교하여 가격경쟁을 유도하는 동시에 국내 보호무역 때문에 해외시장에서 미국 생산품

이 역차별을 막고자 최대최소 관세적용을 철폐하는 등의 관세개혁을 추진했다. 또한 이를 과학적으로 입증하고, 국내유권자들이 관세문제로 양분되는 것을 막고 관세문제에 정치 및 이익단체의 입김을 차단하였으며, 다시는 유권자들이 보호관세에 휘둘리는 것을 관세 교육을 통해 막고자 했으며 끝으로 1차 대전 종전후 외국의 덩핑판매에 대한 정확한 정보를 확인하기 위해 상설기관인 관세위원회를 설치하였다.

윌슨은 관세위원회 설치를 통해 애국심으로 포장된 보호무역의 실상을 파헤치고, 유권자들을 상대로 경제에 대한 계몽 교육을 실시하였다. 무엇보다 지역 유권자의 투표에 의존할 수밖에 없는 연방의회 의원들이 관세에 대한 지역별, 산업별, 계층별 영향력에서 자유롭게 벗어나도록 국내외 생산비 표준을 연구하고 관세에 대한 유익한 정보를 대통령과 의회에 제공하는 초당적이고도 독립적인 상설기관을 설치하여 미국의 국가경제 발전에 필요한 주요 인프라로 사용되었다.

(2022.07.13. 투고 / 2022.07.29. 심사완료 / 2022.08.11. 게재확정)

[Abstract]

**The Debate on U.S. Tariff Act in the early 20th Century :
Woodrow Wilson's Tariff Vision through Underwood Tariff Act
of 1913 and U.S. Tariff Commission of 1916**

Jung, Tae-Hui

This paper examined Woodrow Wilson's Political Economy and his perspectives through Underwood Tariff Act of 1913 and the creation of U.S. Tariff Committee within the Debate on U.S. Tariff Act in the early 20th Century. An important turning point in U.S. Trade Policy came after the Underwood Tariff Act. Democrat President Woodrow Wilson and the Democrats moved Promptly to reduce Protective rates. The Underwood-Simmons Act of 1913 Sharply lowered American tariff from an average of 19.3 percent on dutiable and free imports under the Payne-Adrich Tariff of 1907 to 9.1 percent in 1916. But the Democrats and Wilson ignored the opportunity to bargain down foreign trade barriers. Instead, eager to redeem domestic campaign pledges to cut duties and aid consumers, Wilson and the Democratic Congress unilaterally lowered the U.S. tariff.

The 1916 Tariff Commission, created to provide expert analyses of tariffs, is an example of Progressive-Era reliance on technical analysis. However, the Commission was motivated not only by a desire to improve technical understanding of tariffs, but also by distinctly political goals. President Woodrow Wilson adopted this Republican invention in

response to pressure to prevent potential foreign “dumping” after the First World War. Wilson and Congressional Democrats supported the Tariff Commission analyses of the consumer welfare costs of protectionism and the Tariff Commission education of voters’s tariff perspective would undermine future electoral support for Republican high-tariff candidates.

□ Keyword

Underwood Tariff Act of 1913, Woodrow Wilson, U.S. Tariff Commission, the consumer welfare cost, the Payne-Aldrich Tariff

[참고문헌]

1. Primary Sources

Congress Record, 63rd Congress, 1st Session.

Statistical Abstract of the United States (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office

Statistical Abstract of the United States (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1916)

Literary Digest

New York Times

Houston Chronicle

2. Secondary Sources

Abrams, Richard M. "Wilson and the Southern Congressman, 1913-1916," *The Journal of Southern History*, Vol. 22, No. 4, 1956, pp. 417-437.

Baker, Ray Stannard. *Woodrow Wilson: Life and Letter*. Vol. 3. New York: Charles Scribner's Sons, 1946.

Barfield, Claude E. "Our Share of the Booty: The Democratic Party Cannonism, and the Payne-Aldrich Tariff", *The Journal of American History* 57:2, September, 1970, pp. 308-323.

Becker, William H. *The Dynamics of Business-Government Relations: Industry and Exports, 1893-1921*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Brownlee, Elliot. "Wilson and Financing the Modern State: the Revenue Act of 1916", *Proceeding of the American Philosophical Society*, Vol. 129, No. 2, 1985, p. 174.

- Croly, Herbert. *The Promise of American Life*. New York: Macmillan, 1909.
- Dobson, John M. *Two Centuries of Tariffs*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976.
- Eckes, Alfred E., *Opening America's Market: U.S. Foreign trade policy since 1776*. The University of North Carolina Press, 1995.
- Gould, Lewis L. *Reform and Regulation: American Politics from Roosevelt to Wilson*, Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1996.
- Goldstein, Judith. *Ideas, Interest, and American Trade Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.
- Hody, Cynthia A. *The Politics of Trade: American Political Development and Foreign Economic Policy*. Hanover and London: Dartmouth College, 1996.
- Hofstadter, Richard, ed. *the Progressive Movement, 1900-1915*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963.
- Issacs, Asher. *International Trade, Tariff and Commercial Policies*, Chicago: Richard D. Irwin, 1948.
- Kaufman, Burton I. "Trade and Latin America: The Wilson Years", *The Journal of American History*, Vol. 58, No. 2, 1971, pp. 342-363.
- Lake, David A. *Power, Protection, and Free Trade: International Source of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1988.
- Link, Arthur S. *Wilson: The New Freedom*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1956.
- Link, Arthur S. ed., *The Papers of Woodrow Wilson*, 56 Vols., Princeton: Princeton University Press, 1925/1966.

- Link, Arthur. *Woodrow Wilson and the Progressive Era: 1910–1917*. New York: Harper and Brothers, 1954.
- Ratner, Sidney. *The Tariff in American History*. New York: Van Nostrand, 1972.
- Rhodes, Carolyn. *Reciprocity, U. S. Trade Policy, and the GATT Regime*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.
- Schnietz, karen. “Democrats’ 1916 Tariff Commission: Responding to Dumping Fears and Illustrating the Consumer Cost of Protectionism,” *The Business History Review*, Vol. 72, No. 1, 1998, pp. 1–45.
- Stanwood, Edward. *American Tariff Controversies in the Nineteenth Century*. Boston: Houghton Mifflin, 1903.
- Taussig, Frank W. *The Tariff History of the United States*. New York: G. P. Putnam’s Sons, 1931.
- Turner, Henry A. “Woodrow Wilson: Exponent of Executive leadership”, *the Western Political Quarterly*, Vol. 4, No. 1, 1951, pp. 97–115.
- Walker, larry. “Woodrow wilson, Progressive Reform, and Public Administration”, *Political science Quarterly*, Vol. 104, No 3, 1989, pp. 509–525.
- Ware, Alan. *The Democratic Party Heads North, 1877–1962*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Wiebe, Robert H. *Businessmen and Reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
- Willis, H. P. “The Tariff of 1913”, *Journal of Political Economy*, Vol. 22, January–March, 1914.
- Wilson, Woodrow. *Constitutional Government in the United States*. New York: Columbia University Press, 1921.
- Wilson, Woodrow. *The New Freedom*, London: J. M. Dent, 1916.

Witzel, Morgen, ed. *Free Trade, Reciprocity and Protectionism: The American Debate, 1890–1914*. 6 vols. Bristol: Thoemmes, 2003.

Wolman, Paul. *Most Favored Nation: The Republican Revisionist and U. S. Tariff Policy, 1897–1912*. The University of North Carolina Press, 1992.