

〈특집: 미국사 연구 지평의 확대〉

Payne-Aldrich Tariff Act의 일고찰

- 페인-올드리치 관세법 제정을 통해서 본 William Taft의 관세관을 중심으로 -

정 태 희 *

〈목차〉

- I. 서론
- II. 페인-올드리치 관세법 제정과정의 시대적 배경과 태프트의 관세관
- III. 페인-올드리치 관세법의 제정과정과 태프트의 활동
- IV. 맺음말

[국문초록]

이 글은 1909년 페인-올드리치 관세법의 전개과정을 중심으로 태프트 대통령의 관세 입장을 통해 그의 정치, 경제, 사회, 제도의 인식을 살펴보고, 당시 관세 개혁을 놓고 연방의회의 상하 양원을 차지한 공화당 내부의 관세 논쟁을 살펴봄으로써 보수와 개혁간의 갈등, 조정, 분열을 검토하였다. 또한 태프트의 대통령의 리더십과 그 한계를 살펴봄으로써, 도금시대에서 혁신주의 시대로 넘어가는 과정에서 나타나는 미국사회의 제도적 명암을 살펴보았다.

이를 통해 태프트는 저가 생산품을 수출하는 외국으로부터 미국의 산업을 방어하고, 국내시장을 보호해야만 노동자의 임금이 상승한다는 개념을 지닌 보호 무역론자였다. 그러나 그의 관세관도 기술혁신이 일어나는 시대에 맞게 생산비용의 차이가 없다면 관세는 인하되어야 한다는 입장과, 그렇게 되지 않는다면

* 강릉원주대학교 해람교양교육원 외래강사(e-mail: jthui28@hanmail.net)

관세의 차익은 소수 특정 이해세력의 수중에 넘어간다는 생각을 지닌, 그리고 특정 산업 및 지역적 이해관계보다는 소비자의 입장에서, 관세개혁을 추진하고자 했던 혁신주의 시대에 맞는 대통령이었다.

또한 태프트는 국익을 위해 기존 덩글리 관세법이 미국 경제 및 산업 전반에 끼치는 악영향에서 탈피하기 위해 대통령으로서 리더십을 발휘하여 미약하지만 관세인하의 성과를 성취하기도 했으나, 그의 관세개혁 입장은 미국 사회의 급격한 변화추이를 따라가지 못하는 헌법적 테두리 속에서 정치, 사회, 경제를 바라보는 보수적 대통령의 표상이기도 했다.

□ 주제어

윌리엄 태프트, 페인-올드리치 관세법, 소득세, 관세개혁, 지도력

I. 서론

제2차 세계대전 이후 자유무역을 통해 세계의 경제 패권을 장악했던 미국 경제는 20세기 말부터 위축되면서 쇠퇴 조짐의 신호음이 정치, 경제, 국방, 사회 등 여러 영역에서 울리고 있다. 한편 1990년대 신자유주의 시대의 등장과 함께 2007년 발 경기위기로 말미암아 2010년대 미국에서는 소위 “1퍼센트의 부유층과 99퍼센트의 서민층”으로 소수 특권 계층에 몰리는 극렬한 경제력 집중현상과 빈부 격차의 심화가 강화하는 추세에 있다.

이러한 문제제기는 한편 신자유주의 시대에 살고 있는 우리에게 미래에 대한 우울한 비관론과 조바심을 일게 하는 것도 사실이다. 다른 한편으로 미래에 대한 암울한 전망을 일게 하는 보호무역, 부의 불평등, 사회

적 재화의 불평등한 분배를 개선하고 낙관론적인 미래를 현실화하기 위해서라도 우리는 역사적 사실을 통해서 교훈을 얻어야 한다.

그러기 위해서라도 보호무역주의가 팽배했고, 빈부의 격차가 심화되었던 걸은 화려했으나 속은 썩었던 19세기 후반 도금시대, 1퍼센트의 부자와 99퍼센트의 서민으로 계급갈등이 첨예했던 20세기 초, 당시 급속한 산업화를 맞이하면서 경제대국으로 부상했던 미국 경제가 독점기업의 등장에 따른 경제력 집중·계급 갈등을 일으켰던 빈부 격차의 완화를 위해 제도권 차원에서 정부와 연방의회가 추진했던 정책 및 대안, 불공평한 미국 사회를 보다 공평한 사회로 개선하려는 공동체간의 움직임은 살펴볼 필요가 있다. 그러한 시기 가운데 세간의 관심을 끌었던 태프트 대통령 집권 초반 1909년 제정된 페인-올드리치 관세법이 있었다. 1897년 딩글리 관세법의 문제를 시정하고자 태프트는 1909년 대통령 취임 직후, 공화당이 주도하는 연방 상하원 의회를 통해 관세개정절차에 들어간다.

윌리엄 태프트 대통령에 대한 관세 입장과 페인-올드리치 관세법에서의 역할을 다루었던 기존의 연구 성과는 주로 태프트의 개인의 전기 속에 페인-올드리치 관세법을 일부만 다루어져 있고, 관세개혁에 대하여 그의 무력감 내지는 무능, 무활동 등의 부정적인 이미지로 다루어왔다. 아니면 페인-올드리치 관세법 제정과정에서 나타난 공화, 민주 양당의 역학관계와 각기 당내의 엄연히 존재했던 보호무역론자와 자유무역론자들의 입장차이, 혹은 미국 관세의 역사속에서 비쳐진 페인-올드리치 관세법의 위상, 법안의 내용과 성격을 피상적으로 분석하고 있다.¹⁾

1) Richard C. Baker, *The Tariff Under Roosevelt and Taft*, Hastings, Neb.: Democratic Printing, 1941; Stanley Solvick, "William Howard Taft and the Payne-Aldrich Tariff," *Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 50, 1963, pp.424-442; Claude E. Barfield, "Our Share of the Booty: The Democratic Party, Cannonism, and the Payne-Aldrich Tariff", *Journal of American History*, Vol. 57, No. 2, September, 1970, pp.308-323; Paul Wolman, *Most*

그 밖에 태프트 행정부 시기에 페인-올드리치 관세법하에서 체결된 캐나다와의 상호무역협정을 다루고 있다.²⁾

이 글은 기존 연구성과를 바탕으로 첫째, 1909년 페인-올드리치 관세법 제정과정에서 나타난 윌리엄 태프트 대통령의 역할을 통해 당시 관세개정에 둘러싼 미의회에서 벌어졌던 보호무역론자들과 관세인하론자의 분쟁을 고찰하고자 한다. 둘째, 태프트의 관세개혁 활동을 통해 그의 관세개혁의지의 일면과 공화당 내분에 대처하는 데 있어 그의 한계를 살펴보고자 한다.

Favored Nation: The Republican Revisionists and U.S. Tariff Policy, 1897-1912, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992; Lewis L. Gould, *Four Hats in the Ring*, Lawrence, Kansas: The University of Press of Kansas, 2008; Lewis L. Gould, *The William Howard Taft Presidency*, Lawrence, Kansas: The University of Press of Kansas, 2009. 이 서적들은 태프트 행정부 시기에 제기된 관세 현안의 주요 국면을 정당, 이익단체의 입장, 여론의 경향을 이해시켜 주는 연구서들이다.

- 2) L. Ethan Ellis, *Reciprocity 1911: A Study in Canadian-American Relations*, New haven, Conn.: Yale University Press, 1939; Stephen Scheinberg, "Invitation to Empire: Tariffs and American Economic Expansion in Canada", *Business History Review*, Vol. 47, Summer 1973, pp.218-238; Kendrick A. Clements, "Manifest Destiny and Canadian Reciprocity in 1911", *Pacific Historical Review*, Vol. 42, February 1973, pp.32-52. 이 논문은 캐나다 및 미국 국경 지대에서 일어났던 관세 논쟁을 다루고 있다. 캐나다-미국 상호주의협정을 추진했던 태프트의 입법 전략을 다룬 연구 성과는 Claude E. Barfield, "The Democratic Party in Congress, 1909-1913", Ph.D. dissertation, Northwestern University, 1965. 바필드는 상호주의를 놓고 의회에서 격렬하게 벌인 관세논쟁을 중심으로 살펴보았다. Elizabeth Sanders, *Roots of Reform: Farmers, Workers, and the American State, 1877-1917*, Chicago: University of Chicago Press, 1999; Robert Harrison, *Congress, Progressive Reform, and the New American State*, New York: Cambridge University Press, 2004는 페인-올드리치 관세법을 포함하여 연방의회와 태프트간의 상호작용을 밝히고 있다.

II. 페인-올드리치 관세법 제정과정의 시대적 배경과 태프트의 관세관

19세기 말에서 20세기 초로 넘어가는 시대적 전환기 당시 관세는 정부의 재정수입의 주요 세원이었기 때문에, 오늘날의 소득세가 그러한 만큼 중요한 정치적 현안이었다. 미국의 건국 이래 고율 관세 및 보호무역 사상의 옹호자들이 존재해왔고, 특히 이들은 공화당에서 남북전쟁 이후 고관세 철학을 자기 정당의 기본 이데올로기이자 신조로 떠받들고 있었다. 어느 한 작가가 말하기를, 그것(보호관세)은 “공화당의 신성한 사원”이었던 것이다.³⁾

보호무역주의는 공화당에 호소력이 있었다. 그것이 정당의 비전에 적합했기 때문이었다. 공화당은 기업을 발전시키고, 중앙정부의 권한을 이용하여 자본주의를 확장시키고, 이를 바탕으로 사회적 조화를 추구하는 것이 당의 색깔이었다.

미국 사회가 생산자들 간의 상호의존적 네트워크로 이루어져 왔기 때문에, 관세로부터 나온 이점은 부자나 빈자에게 고용과 시장을 똑같이 제공하는 것이었다. 노동자는 보호받는 국내 시장에서 높은 임금을 얻고자 했다. 목축, 석탄채굴, 벌목 등의 분야에서 캐나다산 및 멕시코산 수입품과 경쟁하는 국내 기업이나 산업분야에서는 관세가 없어서는 안 될 방어막이었다. 보다 저렴한 영국, 프랑스, 독일제 상품에 경쟁하는 국내 기업들은 관세친화적 목소리로 연합했다. 더 나아가 관세는 공화당에게 경제적 이해관계의 총합 그 이상의 의미가 있었다. 즉, 관세는 애국주의, 사회통합, 그리고 경제의 밝은 전망을 나타내는 장밋빛 비전이었던 것이

3) Henry L. West, “The Present Session of Congress”, *Forum*, Vol. 32, December 1901, p.428.

다.⁴⁾

무엇보다 이 시기의 미국 경제성장률(GNP)은 매년 평균 133억불(1897-1901년)에서 403억불(1912-1916년)로 3배가 증가하는 고도성장의 시기였다.⁵⁾ 그러나 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt, 이하 TR)와 이후 태프트 대통령의 시기의 미국 경제의 거시적인 성장은 자본주의의 승리로 비쳐졌지만, 소득 불평등을 막지 못했다. 태프트가 퇴임하는 1913년에 인구 중 상위 1퍼센트가 미국 전체의 소득의 거의 15퍼센트를 차지했으나 노동자들은 자신들의 경제적 지위를 높일 수 있는 기회가 매우 희박했다.

이 시기 인플레이션과 물가상승의 영향은 중하층 및 하층 가족의 경제생활을 강하게 압박했다. 1890년대 유콘강 및 남아프리카 등지에서 금의 발견과 국내 수요는 국내 통화량 증가를 더욱 가속시켰고, 유럽으로부터 온 이민물결과 상품과 용역에 대한 수요 상승은 통화량 증가를 부채질했다.⁶⁾ 특히 인구증가는 농산품 물가를 인상하는 요인으로 작용했다. 이러한 양상은 미국 뿐만 아니라 전세계적인 것으로 소비자 물가의 상승압력으로 가해졌고, 특히 이것은 미국에서 1909년에서 1912년 기간에 뜨거운 정치 현안으로 등장하였다.

한편 공화당은 수입품에 대한 지출비용을 가중시키는 보호관세와 관련된 정당이기 때문에, 이러한 물가 움직임에 가장 정치적인 타격을

4) 도금시대 및 혁신주의 시대 기간 동안 관세에 대한 공화당의 이데올로기를 다루는 체계화된 연구가 없다. 리처드 C. 베이커만이 TR 시대에 대한 관세 주제를 놓고 상당한 관심을 보여주고 있을 뿐이다. Richard Cleveland Baker, *The Tariff Under Roosevelt and Taft*, Hastings, Neb.: Democrat Printing Co., 1941.

5) Gould, *Four Hats in the Ring*, p.7.

6) Cynthia, A. Hody, *The Politics of Trade: American Political Development and Foreign Economic Policy*, University of Press of New England, 1996, p.54.

겪게 되었다. 태프트 행정부는 집권 초반 관세에 관련하여 무엇을 해야 할지 고민해야할 상황에 놓이게 된 것이었다.

일명 1897년 덩글리 관세법 제정으로 말미암아 보호주의 정책은 1900년대 초반 10년간을 공화당의 성공을 뜻하는 전형적인 상징이기도 했다.⁷⁾ 그러나 1909년쯤이 되면, 보호무역 교리를 애국심에 호소하는 방식은 이제 정치적으로 진부한 표현들로 비쳐졌다. 산업부문이 성장하고 성숙해짐에 따라 미국인들은 정부 보호가 그리 필요치 않다고 느꼈다. 오히려 기계화를 통한 비용절감, 마케팅 강화 등이 첨예한 경쟁 환경 속에서 산업을 보호하는데 효율적인 방식으로 여겨지게 되었다. 연방정부에서 관세가 주요한 세입의 원천이라 해도, 관세를 통한 재정확충은 나날이 커져가는 정부의 역할과 그에 따른 연방정부의 규모 확대에 있어 수량적 한계성이 있었다. 관세재정만으로 독과점 기업 규제 등의 여러 가지 규제 프로그램들과 교통망 확충과 같은 사회 지출에 필요한 자금을 더 이상 감당할 수 없기 때문이었다.

관세에 대한 태프트의 입장은 TR 행정부의 전쟁부 장관 시기로부터 세상에 알려지기 시작했다. 관세에 대한 태프트의 이력을 살펴보면, 관세개혁을 주창하는 공화당내 혁신주의 계열의 저관세론자들이 대통령이 된 그에게 많은 기대를 모았던 것도 당연했다. 그는 TR 행정부의 각료들 중 누구보다도 자유주의적인 인물이었으며, 오히려 관세에 대해 TR보다 한발 더 나갔다. TR은 7년 임기 동안 복잡하고도 정치적으로 민감한 관세문제를 현안으로 받아들이는 것을 회피했다.⁸⁾

7) 1897년에 제정된 덩글리 관세법(The Dingley Tariff)는 평균 52퍼센트가 되는 미국 역사상 최고로 높은 관세율을 부과했던 동시에 미국 관세 정책들 가운데 가장 오래 지속된 것이기도 했다. F. W. Taussing, *The Tariff History of the United States*, 8th ed., New York: Capricorn Books, 1964, p.361.

8) Judith I. Anderson, *William Howard Taft: An Intimate History*, New York: W. W. Norton, 1981, p.170. TR은 정책과제로 트러스트 규제를 우선순위

1904년 대통령 선거 유세기간에, TR의 선거를 돕기 위해 대학생 시절부터 가졌던 저관세에 대한 태프트의 확고한 입장 표명이 있었고, 이로 말미암아 공화당 내부의 설탕 및 담배분야에 이해관계를 지닌 의원들로부터 TR에게 거센 비판이 일었다. 그는 TR의 부담감을 줄여주고자 장관직 사퇴서를 제출하기도 했다.⁹⁾ 그 당시 TR은 의기소침한 그를 달래기 위해 바쁜 선거운동 와중에도 시간을 할애하기도 했다.¹⁰⁾

태프트의 관세관은 무엇인가? 그것은 전통적인 공화주의와 일반적 경제 이론들이 합쳐진 견해였다. 그러나 그는 보호주의를 결코 망각하거나 저버리지 않았다. 태프트는 개념적으로 기술 혁신에 따른 생산성 향상을 중시했고, 생산성 향상의 몫을 소비자와의 공유하는 것에도 찬성하는 입장이었지만, 이러한 생각을 관세에 적용하기에는 그에게 개념 및 시대적 한계가 있었다. 즉, 그는 기술적 진보의 혜택을 넓게 배분하는데 있어 관세가 개입할 여지가 없다고 보았던 것이다.¹¹⁾

당시 미국의 보호무역론자들은 미국 제조업이 미국 가정의 일상생활을 높은 수준으로 유지시키고, 노동자에게 고임금을 지불하기 때문에, 미국 산업이 외국과의 경쟁에서 어떤 규제책을 받아야 하고 받을만한 가치가 있다고 생각했다. 달리 말하면 저임금으로 미국보다 가격을 낮출 수 있는 외국 고용주들을 상대로 미국 생산자를 경쟁에 내맡기는 것은 옳지 않다고 생각했던 것이다. 이러한 보호무역론자들의 견해에 대해 태프트는 액면 그대로 받아들였고, 엄격한 논리적 기준으로 그것을 실행하

로 놓았으며, 관세에 대한 정치적 공약에 대해 공화당 분열의 위험성을 깊이 인식하여 대통령 현직에 있을 때 관세문제를 교묘히 우회하며 피해갔다.

9) Henry F. Pringle, *The Life and Times of William Howard Taft*, 2 vols, New York: Farrar & Rinehart, 1939, vol. I, p.261.

10) Solvick, *Taft and The Payne-Aldrich Tariff*, pp.424-425.

11) William H. Taft, Address, Bath, Maine, September 5, 1906, William Howard Taft Paper, Manuscript Division, Library of Congress.

고자 노력했다.

한발 더 나아가 태프트는 (보호주의의 무오류성을 주장하는 인사들과 달리) 제조비용의 차이가 똑같고, 동시에 생산성 향상에 따른 혜택이 골고루 배분될 경우, 관세는 국내외 생산 비용의 실제 차이보다 결코 높아서는 안 된다고 생각하였다. 왜냐하면 미국의 산업 방식이 끊임없이 혁신되고 향상된 이래, 이에 따른 (생산)비용은 지속적으로 떨어졌다고 생각했기 때문이었다. 따라서 태프트는 의회가 주기적으로 입법과정을 통해 관세를 개정해야 하고, 그렇지 않을 경우 기술적 향상에서 발생된 이윤은 특정 소수에게 차별적 분배로 돌아간다고 생각했다.¹²⁾

한편 태프트는 그의 생각이 새로운 것이 아니라 오히려 관세에 대한 공화당의 전통적인 입장을 올바르게 반영한 견해라고 주장했다.¹³⁾ 그는 TR에게 보낸 서한에서 관세에 대해 자신의 입장을 밝히기도 했다. “공화당은 지난 과거로부터 (보호무역의 허용 범위를 정하는) 규칙을 마련해왔다. 그것은 보호무역의 허용 범위에서 유럽의 비교우위 조건들과 미국의 비교우위 조건들 간의 차이를 규정한 것으로 이제 조정할 시간이 왔다는 것이다. … 자신뿐만 아니라 모든 사람들은 개별적인 사례들이 존재하고 있음을 알고 있으며, … 그 개별적인 사례에서 관세 액수가 이러한 차이를 크게 확대한다. 이러한 불평등성을 바로잡아야 한다.”고 하였다.¹⁴⁾

TR 제2기 집권기에 공화당은 관세와 관련하여 분열양상을 보이고 있었다. 공화당 내부에는 보호주의 계파는 강고한 통제력을 계속 유지하였

12) Taft, “A Pledge of Tariff Reform”, in his *Political Issues and Outlooks*, New York, 1909, pp.130-140; Solvick, “William Howard Taft and the Payne-Aldrich Tariff”, p. 425.

13) Sanders, *Roots of Reform*, pp.221-224.

14) Solvick, “Taft and The Payne-Aldrich Tariff”, p. 426.

으나, 중서부지역 출신 상하원 의원들은 (보호무역) 정설에 대해 나날이 불만이 커져만 갔다. 이들은 지역구 유권자(주로 농민)들로부터 그들이 재배하거나 키우는 농축산물은 전혀 보호를 받고 있지 못한 반면 구매하는 산업제품의 관세율은 너무 높다는 이야기를 들었다.¹⁵⁾

1908년경, 관세에 대한 사회 분위기는 당시까지 사상 최고 수준의 관세율을 가진 1897년 덩글리 관세법을 인하하는 쪽으로 개정하자는 정서가 미국 전역에 상당히 만연해 있었다.¹⁶⁾ 왜냐하면 경제적 번영과는 동떨어진 일시적인 경기 침체가 1907년에 발생했기 때문이었다. 경기침체는 공화당의 관세정책을 트러스트의 부양자이자 특정소수계층의 안식처로 오랜 기간 비난했던 민주당에게 다시금 이용할 수 있는 이슈와 기회를 제공했다. 관세인하운동은 전국적으로 나타났으며, 공화당의 혁신주의 계열 주요 인사들까지 가담했다.

공화당 내부분열은 1908년 공화당 대신 정당을 통해 1909년 봄에 임사회기를 요청하여 “관세 개정”을 고려하겠다는 공약을 내놓게 했다. 그런데 그 정당에는 관세 개정에 대한 방향이 인하일지 인상일지를 구체적으로 명시되지 않았다. 모든 사람들이 이해하기로는 그 정당은 일부품목에 대한 관세율 인하를 의미했다. 여론의 관세개정에 대한 요구가 더 이

15) 중서부 출신 혁신주의 경향의 공화당원들은 올드리치가 지배했던 상원 지도부에 반기를 든 일명 반란파(insurgent)로 위스콘신 상원의원 로버트 라폴레트(Robert M. La Follette), 아이오와주 출신 조나단 돌리버(Jonathan P. Dolliver)와 앨버트 커민스(Albert B. Cummins), 인디애나주 출신 앨버트 베버리지(Albert B. Beveridge), 캔자스 출신 조지프 브리스토(Joseph F. Bristow), 그리고 미네소타주 출신 모세스 크랩(Moses E. Clapp)이 대표적인 인물들이다. 이들은 스스로를 온건한 보호무역론자라고 자부하는 동시에 공화당내에서 관세개혁에 대하여 가장 노골적인 옹호자들이었다. Hody, *The Politics of Trade*, p.55.

16) Donald F. Anderson, *William Howard Taft: A Conservative's conception of the Presidency*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1973, p.169.

상 무시될 것이 아님을 확신한 태프트가 공화당 대통령 후보로 지명되면서 1908년 가을부터 공화당의 관세 강령을 대통령 유세 연설내용으로 삼기 시작했다.¹⁷⁾ 그는 대선 유세기간, 생산비용이 덩글리 관세법 제정 이후 현저히 낮아져 왔으므로 관세를 이전 관세율대로 현행 유지하는 것은 부당하다고 역설했다. 따라서 “공화당이 약속한 정강과 일치하도록 관세법을 개정하는 것이 전체적으로 실질적인 관세 인하 방향이 될 것이라는 데에 내 판단이다.”라고 하였다.¹⁸⁾

태프트의 대선 공약은 민주당의 보수유권자들에게까지 스며들면서 대선승리에 기여했다. 한편 『워싱턴 포스트(*Washington Post*)』지는 독자들에게 실질적인 관세 변화를 기대하도록 주의를 이끌었다. 왜냐하면, 그는 소비자에게 이익을 주는 관세개정을 정확히 공약했기 때문이었다. 그가 자유무역성향의 정치적 무소속인 그의 형제 포레스(Horace Taft)에게 공약 내용을 설명했을 때, 관세는 곧 인하되는 것이었다. 이유인즉, 경쟁하는 다른 나라보다 미국의 발명가들이 보다 더 기발하고, 사업가들은 보다 큰 대기업을 선보였으며, 노동자들은 보다 더 생산적이기 때문에 관세는 곧장 인하될 수 있는 것이었다.¹⁹⁾

한편 TR은 1908년 대선 유세 기간에 태프트에게 관세현안에 대해 조심스럽게 행보할 것을 조언했고, 그것이 이행되지 않을 경우를 대비하여 유권자들에게 배신처럼 보일 수 있는 공약과 약속들을 우회하도록 경고했다. 훗날 루스벨트는 태프트에게 다음과 같이 말했던 것을 기억했다. “그는(태프트) 꽤 과감한 약속들을 밝혔고, 그 약속들을 지키기가 어려울

17) Milton W. Blumenberg, comp., *Official Report of the Proceedings of the Fourteenth Republican National Convention*, Columbus, Ohio: Press of J. F. Heer, 1908, p.117.

18) Anderson, *William Howard Taft*, p.169.

19) *Ibid.*, p.170.

수 있다고 했으며, … 그렇지만 그는 장차 문제가 있을 가능성에 고려하는 것을 시원스럽게 거절했다”고 하였다.²⁰⁾

태프트는 대선후보로서 유세과정에서 밝힌 관세공약을 담은 여러 연설들이 관세 인하로의 개정을 노골적으로 약속한 것은 아니었으나, 미국인들은 전반적으로 공화당이 관세인하를 하려 한다고 생각하게 되었다.²¹⁾ 이를 계기로 공화당 내의 혁신주의 인사들은 대선 유세 기간에 관세인하로의 관세개정을 반복해서 시인했던 태프트 대통령이 자신들의 강력한 동맹자라고 생각했고, 그것을 취임 후, 관세법 개정을 통해 입증할 것으로 전망했다.

III. 페인-올드리치 관세법의 제정과정과 태프트의 활동

1. 페인(Payne) 관세 법안과 태프트의 역할

신임 대통령으로 취임식을 마친 태프트는 1909년 3월 15일 연방의회 상하 의원들을 상대로 관세개혁의 입법화를 위해 임시회기로 소환했다. 앞서 지적했듯이 이 소식에 공화당의 혁신주의 계열의 인사들은 관세개혁을 성공할 좋은 호기를 맞이했다고 확신했다. 그러나 임시회기 소집 전 태프트는 TR 행정부로부터 해결해야할 정치적 난제를 물려받았다. 그것은 다름 아닌 하원의장의 조지프 캐넌(Joseph G. Cannon)의 권위주의적 업무 스타일에 대하여 겪게 되는 공화당의 내홍이었다. 반(反)개

20) Ibid., 170.

21) George E. Mowry, *Theodore Roosevelt and the Progressive Movement*, Madison: University of Wisconsin Press, 1946. p.46.

년운동이 관세개혁을 시작하기도 전에 공화당의 조직적 연대와 내부 결속을 위협했다.²²⁾

캐넌은 개혁성향의 입법들을 반대했던 철저한 반동적 보수 정치인으로, 그가 하원에서의 입법절차를 지배하는 한, 개혁 입법안들을 통과하는데 어떠한 기대도 할 수 없었다. 따라서 공화당내 혁신주의 경향의 의원들과 야당인 민주당 의원들이 합세하여 캐넌을 축출하려는 시도를 벌였으나, 관세에 대한 지역적 이해관계를 고려한 공화, 민주 보수파의 결집으로 표결에 패배하여 실패로 돌아갔다.²³⁾ TR도 하원에서 막강한 힘을 발휘했던 캐넌에 대해 신임 대통령 태프트가 반(反) 캐넌 진영에 동참할 경우, 관세개혁은 시작부터 난항을 걷게 될 것이고, 캐넌 진영을 도울 경우, 반동세력과 연합하는 인물로 비춰지는 것을 두려워했다고 밝혔다. 우선 그의 선택은 캐넌이었고, 따라서 관세개혁을 착수하기 전, 반(反)캐넌 진영에 가담한 혁신주의 성향의 정치인들로부터 대통령의 정치적 성향은 경계의 대상이 되었다.

1909년 3월 16일에 의회의 개회를 알리는 대통령의 개회사가 있었다. 그러나 태프트는 개회사에서 관세율을 인하하겠다는 어떠한 입장표명도 밝히지 않았다. 실제로 많은 사람들은 대통령이 보낸 324개의 단어로 구성된 간략한 의회 메시지에 대해 충격을 받기도 했다. 그는 현재 정부가 1억 달러에 가까운 재정적자가 압박해 있다는 내용의 메시지를 전달했고, “새로운 관세 법안이 의원들의 숙고를 통해 정해진 기간 내에 신속히

22) 캐넌은 하원의장으로서 하원내 모든 위원회의 위원직을 뽑을 권한을 휘둘렀고, 법률제정의 운명을 어느 정도 결정할 힘을 지닌 강력한 운영위원회(rules Committee)을 통해 하원의 의정활동을 통제했고, 무엇보다 하원에서의 논의 과정을 거절 내지 승인함으로써 변경할 수 있는 막강한 권한을 가지고 있었다. Mowry, *Theodore Roosevelt*, p.41.

23) 캐넌 축출에 대한 실패과정을 상세히 다룬 것에는 Barfield, “Our Share of the Booty”, pp.308-323을 참조할 것.

통과시켜 줄 것”을 주장하였다.²⁴⁾

의회에 전달한 대통령의 메시지에 놓고, 워싱턴의 수많은 이해 세력 및 단체들은 우려를 표명했다. 민주당의 1904년 대선후보였던 파커(Alton B. Parker)는 “우리는 관세에 대한 개정이 인상 혹은 인하일 수 있음을 인정해야 한다. 또한 지금껏 공화당이 만들어낸 모든 관세개정안들이 관세인상 쪽이었음을 인식해야 한다.”라고 우려를 자아냈다.²⁵⁾

태프트의 취임식이 있던 지 한 달 직후, 공화당의 롯지(Henry Cabot Lodge) 상원의원이 TR에게 보낸 서한에서 “태프트는 이 나라 미국에 호의적으로 영향을 끼칠 관세를 원한다. 그러나 그는 관세 현안과 그것에 대한 논의들, 그리고 관세에 대한 여건들에 대해 아는 바가 거의 없다.”고 하였다.²⁶⁾ 그의 표현처럼, 태프트는 관세에 대해 당시까지 세밀한 정보와 지식이 부족했고, 무엇보다도 의회에서 전개될 열띤 관세 논쟁 초반에는 관세에 대한 처리와 감독할 의욕이 부족한 것으로 비쳐졌다. 왜냐하면, 이는 그가 대통령의 권한을 헌법상에 주어진 권한에만 국한시켜 대통령직을 수행하려는 그의 오랜 관념 때문이었다.

태프트 대통령은 하원의장 캐넌에게 함께할 의도를 이미 밝힌 바 있었다. 관세에 대해 그는 연방의회에서의 신속한 처리과정을 원했고, 하원과 상원을 장악했던 캐넌과 넬슨 올드리치(Nelson Aldrich)는 그런 대통령의 취지에 협력할 의사를 보였다. 따라서 대통령과 그의 협력자들이

24) “Message Convening Congress in Extra Session”, 16 March 1909, in *Presidential Address and State Papers of William Howard Taft from March 4, 1909, to March 4, 1910*, New York: Doubleday, Page, 1910, p.69. 태프트는 이 메시지에서 관세개정에 대한 방향을 놓고 의원들이 생각할 수 있도록 자신의 대통령 취임사를 인용했고, 다른 주제에 대해서는 임시 회기에 논의하지 말 것을 촉구했다.

25) Anderson, *William Howard Taft*, p.170.

26) Ibid., p.170.

희망했던 방식으로 관세 개정이 순탄하게 갈 것으로 예상되었다. 그러나 그들 간에는 관세개혁의 입장이 크게 달랐던 것이다.

뉴욕 주 출신의 세레노 페인(Sereno E. Payne)이 맡고 있는 세입세출위원회는 1908년 하반기부터 5개월에 걸쳐 청문회를 개최해왔고, 이를 바탕으로 법안을 기초하고 있었다. 페인은 1919년 3월 17일에 동위원회가 기초한 법안을 하원에 상정했다. 일명 페인관세법안은 철강, 목재, 복사용지, 선철 품목에 대해 관세율을 확정했지만, 가죽류 품목에 대한 관세율에 공화당 내부에서 첨예한 논쟁이 벌어졌다. 하원의원 스티븐스(F. E. Stevens)과 커민스가 페인 법안에 대해 “예상했던 것 보다 훨씬 좋으나, 또한 법안 통과 때에는 더 좋을 것이다.”라고 했다.²⁷⁾ 태프트 대통령도 페인 하원안에 동의했다. 그는 3월 21일에 이렇게 글을 남겼다. “하원에서 기획한 법안대로 원안과 거의 다르지 않는 관세 법안의 절차를 넘어서야 한다.”²⁸⁾

하원에서는 페인의 법안을 놓고 2주 이상의 논쟁을 벌였다. 페인은 3월 23일에만 하원위원들에게 그 법안을 엄호하고 설득하는데 9시간을 할애하기도 했다. 3월 24일 민주당의 원내대표 챔프 클라크(Champ Clark, 미조리)는 세입세출위원회 소속 정부측 전문가가 작성한 통계를 표본삼아 페인 법안에 있는 철강관세율의 양허 문제, 실제 관세율 인상에 따른 무관세 품목의 축소, 덩글리 관세보다 평균관세율이 1.56퍼센트 인상된 요인들을 놓고 맹공격을 퍼부었다. 또한 그는 원유와 목재류과 같은 개별 관세율에 논의를 집중하면서 특히 양모 관세에 대해 비판하였다.²⁹⁾

2주간의 관세논쟁과정에서 양당의 하원의원들은 주로 국내 소비 문제에 쟁점을 맞췄지만, 새롭거나 획기적인 연설내용과 해결방안을 제시하

27) F. E. Stevens to Eugene Gano Hay, 19 March 1909, Eugene Gano Hay Papers, Manuscript Division, LC.; Mowry, *Theodore Roosevelt*, p.47.

28) Taft to Frank L Dingley, 21 March 1919, Taft Papers.

지 못했다. 공화당은 의사진행절차의 모든 과정을 통제하는 가운데, 여당 의원들은 목재 관세율에 대한 수정안들, 가죽류에 대한 무관세 적용 문제, 보리와 보리누룩에 관세율 인하 문제를 논의했다. 상대적으로 민주당 의원들은 클라크 및 언더우드(Oscar W. Underwood)의 연설과 클라우드 키친(Claude Kitchen, 노스캐롤라이나)의 전문성을 돋보인 조사 분석을 제외하고, 관세에 대한 전문 지식이 부족했다. 오히려 민주당내 보호 무역성향의 의원들은 연방세수 부족의 사례를 들어 자신의 선거구에서 생산되는 품목에 대해 조금이라도 관세를 부과하자고 주장하기도 했다. 이러한 과정 속에서 하원에서는 4월 9일에 페인 관세법안을 세입세출위원회로 반려하자는 발의안이 부결되었고, 결국 217대 161의 정당별 투표로 페인 관세안은 하원을 통과했다.

하원을 통과한 페인 관세법안을 살펴보면, 설탕, 철강, 목재 품목에 대한 관세율을 인하하는 것이었고, 석탄, 가죽류 품목을 무관세 품목에 두는 것이었다. 이 법안의 통과로 민주당의 단합도 크게 굳어 갔고, 공화당의 반(反) 캐넌파 의원들에게도 당혹감을 안겨주었다. 한 의원은 당시의 상황을 다음과 같은 심정으로 밝혔다. “결국, 우리는 관세 법안이 상원에서 만들어지게 될 것임을 알기 위해 여기 하원에서 거친 관세논쟁을 벌였던 것이다.”³⁰⁾ 태프트는 “페인과 하원의원들이 공정하고도 올바른 방향으로 관세 개정을 위해 성실하게 노력을 다했다.”고 입장을 밝혔다.³¹⁾

29) *Congress Record*, 61 Congress, 1 Session, pp.209-240, pp.268-289 (March 24, 25, 1909); Barfield, “Our Share of the Booty”, p.312.

30) Stevens to Hay, 2- April 1909, Hay Papers, LC.

31) Taft to Horace Taft, 27 June 1909, Taft Papers.

2. 올드리치(Aldrich) 관세 법안과 태프트의 역할

태프트에게 관세개정의 걸림돌은 상원이었다. 상원 의원들도 독자적으로 관세법안을 기초하고 있었다. 언론에서는 상원에서 관세법 제정 사안이 크게 달라질 수 있다고 경고했다. 이유인 즉, 상원 재정위원회 올드리치 위원장이 초강력 보호무역론을 내세웠고, 이에 맞서 반대진영의 상원의원들의 저항이 기대된다는 것이다.³²⁾ 상원에서 4월 21일에 하원과는 다른 법안이 정식으로 상정되자, 언론의 예상은 적중되었다.

재정위원회가 상정한 관세 법안, 일명 올드리치 관세법안에 대해 중서부 출신의 혁신주의 경향의 상원의원들은 분노를 표출했다. 왜냐하면 올드리치와 그를 협조한 상원의원들이 폐인 관세법안을 전면적으로 뜯어고쳤기 때문이었다. 당시 공화당은 상원의 다수당으로, 올드리치가 원하는 관세 법안이 상정될 경우, 크게 61석 적게는 31석의 과반을 확보하고 있었다. 그러나 반(反) 올드리치 진영의 공화당 상원 의원은 약 10명 정도여서 그들이 민주당 쪽으로 투표할 경우, 공화당의 과반수는 10여 석으로 줄어드는 것이었다. 여기에 서부지역 출신 보호무역 성향의 상원의원들도 올드리치 법안 통과에 변수로 작용했다. 그들은 올드리치가 장악한 공화당 지도부에 서부의 여러 지역이 생산하는 양모, 목재, 가죽류 품목에 대해 관세율 인상을 노골적으로 요구하고 있었다.

올드리치는 상원의 과반수를 얻기 위해, 논란을 빚는 품목에 대해 1897년 덩글리 관세법의 관세율로 되돌리는 계획을 가지고 있었다. 따라서 그가 지원하는 800개의 수정안건 가운데 절반 이상의 품목이 예전의 덩글리 관세율대로 다시 끌어올렸다.³³⁾ 가죽류에 대한 관세율 역시 기존

32) *Washington Post*, 11 April 1909.

33) 가죽 가죽류에 대한 관세법 제정 논쟁은 Charles H. Jones to Charles E. Hoyt, 23 July 1909, 26 July 1909, Commonwealth Shoe and Leather Com-

의 15퍼센트 관세율로 되돌아가는 것이었다. 이는 콜로라도 및 와이오밍 주 등의 서부 지역 출신 상원의원들을 만족케 했다.³⁴⁾

이에 맞서 반(反) 올드리치 진영 혹은 공화당 지도부의 반란파로 알려진 혁신주의 성향의 의원들은 즉각 반기를 들고 공격의 포문을 열었다. 라폴레트, 베버리지, 돌리버 등의 상원의원들이 그 공격을 선도했다. 버리스트의 협조 아래, 이들 혁신주의 계열의 상원의원들은 주요 관세 품목을 각각 나눠서 연구와 토론을 거쳐 대응책을 마련했다. 그 관세품목에는 양모, 면화, 설탕, 금속 및 유리, 납 품목이었고, 이들 품목에 대한 관세 조건과 그 방법을 탐구하여 고관세론자들이 어떻게 유리한 관세 지위를 확보해 왔는지를 집중적으로 조사했다. 조사가 끝난 직후 그들은 올드리치 관세 법안에 대한 줄기찬 공격의 포문을 열었다. 4월 22일 돌리버는 소견을 밝혔다. “관세율을 낮출 수만 있다면, 미국 국민들이 덩글리 관세법의 관세율을 다소간 인하하도록 우리에게 거는 기대가 컸다.”고 하였다. 올드리치 및 공화당 지도부와의 시각차를 공개한 그의 발언은 공화당 내부에 엄존하는 단층을 드러낸 것으로, 올드리치와 태프트 대통령 앞에 놓인 과업을 복잡하게 만들었다.³⁵⁾

6월 중순, 태프트와 올드리치는 상원 관세안에 대한 반대파의 압력을 사전에 차단하고자 노심초사하고 있었고, 정반대로 공화당내 혁신주의

pany Papers, Baker Library, Harvard Business School, Cambridge, Mass. 그리고 Lewis L. Gould, “Western Range Senators and the Payne–Aldrich Tariff”, *Pacific Northwest Quarterly*, Vol. 64, 1973, pp.49–56을 참조할 것.

34) Gould, *The William Howard Taft Presidency*, p.55. 올드리치에 대한 유일한 전기는 다음을 참조할 것. Nathaniel Wright Stephenson, *Nelson W. Aldrich: A Leader in American Politics*, New York: Scribner’s, 1930, pp.348–351.

35) U.S. Senate, *Congressional Record*, 61st Cong., 1st Sess., 22 April 1909, p.1460.

계열의 반대파와 민주당은 관세 개정의 기본방향이었던 관세 인하로 인해 정부 재정상의 결손이 크게 악화될 것을 우려하여, “세입 누수를 상쇄시키는” 소득세 규정을 준비하고 있었다. 이미 4월에 텍사스 출신 상원의원 베일리(Joseph Weldon Bailey)와 커민스는 소득세 신설을 골자로 한 일련의 법안들을 제출했다.³⁶⁾ 이 소득세 법안이 세상에 알려지자마자 태프트는 일단 “나는 소득세 부과에 찬성한다.”고 통신원에게 밝혔다.³⁷⁾

태프트가 찬성한 소득세 부과는 1890년대 대법원에서 위헌판결이 내려진 바가 있었다. 그는 그 명분을 활용하여 소득세를 확보하기 위한 법령 사용에는 반대했다.³⁸⁾ 오히려 그는 민주당 의원들과 혁신주의 계열의 공화당 인사들이 관세 법안에 소득세를 포함시키는 것에 막는 수단을 강구했다. 6월 16일에 그는 의회에 소득세 대신 법인세 신설을 제의하는 메시지를 전달했다.

그 내용을 살펴보면, 태프트는 헌법이 의회에게 위임한 조세 권한에 대해서 헌법 수정만이 소득세를 신설할 수 있다고 하였다. 그는 “적법한 정상적인 과정에서(in due and regular course) 수정법률안의 결정으로 결손(연방재정적자)을 구제하는 것이 훨씬 현명한 정책이다.”라고 소회를 밝혔다. 그는 소득세 대신 법인 및 공동출자의 주식회사의 매년 순 소득에 2퍼센트 소비세(excise tax) 신설을 권고했다. 그는 법인세가 기업 조직의 관련 정보를 정부에 제공하는 것이 될 터이고, 이를 계기로 추후 있을지 모를 (법인의) 힘의 남용을 막을 수 있는 정부의 법인에 대한 감

36) 민주당의 베일리 수정안은 개인소득이나 법인소득이 매년 5,000달러 이상인 것에 대해 3퍼센트 소득세를 내용으로 하는 법안이었고, 커민스의 소득세안은 2퍼센트에서 시작하여, 10만 달러 이상의 소득에 대해 6퍼센트의 소득세로 인상하는 것이었다. Sanders, *Root of Reform*, pp.223-224.

37) Taft to horace White, 25 March 1909, Taft Papers.

38) Taft to Therese McCagg, 26 June 1909, Taft Papers. 문제가 된 사건은 *Pollock V. Farmers' Loan and Trust Company*, 157 U.S., 429 (1895) 이다.

독통제를 향한 긴 발걸음을 내딛게 되는 것으로 표현하기도 했다.³⁹⁾

법인세 신설에 대한 태프트의 발의는 의회에서 받아들여졌다. 왜냐하면 올드리치를 비롯한 공화당의 상원 보수파들은 태프트의 법인세 발의를 받아들여지지 않을 경우, 공화당의 혁신주의자들과 민주당의 저관세론자들이 상호 공조 하에 이번 기회에 관세 법안에 소득세 규정을 포함시키려 한다는 것을 확신했기 때문이었다. 올드리치는 “연합세력의 공조가 사실이 아니었다면, 자신이 메시지와 개정안의 제출을 위한 명분을 만들어 내지 않았을 것”이라고 밝혔다.⁴⁰⁾ 한편 공화당내 혁신주의 성향의 의원들에게 핑계를 대기 위해 태프트 대통령은 소득세를 허용하도록 헌법을 수정하려는 의회의 공동결의안에 거짓 지지의사를 밝혔다. 7월 2일에 법인세는 45대 31의 표결로 채택되었고, 소득세에 대한 수정안은 3일 후인 7월 5일에 만장일치의 찬성으로 받아들여졌다.⁴¹⁾

상원내 보수파들과 보조를 맞춘 태프트의 법인세 제안 때문에 반(反) 올드리치 진영 내부에서는 침통한 분위기를 연출했다. 왜냐하면 태프트 대통령의 소득세 지지 약속이 소득세를 법률로 밀어붙이도록 그들의 사기를 북돋아줄 것이며, 반대로 법인세 항목을 찬성했던 올드리치와 보수파들을 약화시킬 것으로 확신했기 때문이었다. 비리스토 상원의원은 태프트가 행한 과정은 “이 곳에 매우 격렬하고 쓰디 쓴 느낌을 자아내게 했다.”고 밝혔다.⁴²⁾ 태프트는 지금까지 소득세의 지지자들에게 밝혔던 반

39) *Presidential Address and State Papers of William Howard Taft from March 4, 1909, to March 4, 1910*, pp.167-169.

40) Taft to Horace Taft, 27 June 1909, Taft Papers. 이 서한의 내용을 살펴보면, 관세 논쟁에서 태프트는 대통령의 역할에 대해 오랜 논의 과정이 있었음을 함축하고 있다. 이 서한에는 태프트가 올드리치 상원의원을 인용하고 있다.

41) Barfield, “Democratic,” pp.121-132. 소득세 수정안에 대해 상원에서는 반대표가 없었고, 하원에서는 단 14표의 반대표가 있었다. CR, 61-1, 4121, 4440. 이 수정안은 1913년 2월 미국 전체 주들로부터 비준을 받아 공포되었다.

대과 계획에 대한 대통령으로서 동조한 사실을 부인했다. 이에 대해 반 대파는 올드리치와 의논한 대통령의 불순한 의도에 불만을 터뜨렸다. 이 유인 즉 태프트가 이번 의회 회기에 자신의 입법적 성과를 달성하기 위한 수단으로 자신들을 이용했다고 여겼기 때문이었다.

당시 일반 대중의 뇌리에 올드리치는 기업 세력의 살아있는 대변자이자 화신(embodiment)으로 비쳐졌다. 미조리 출신 한 공화당 인사였던 내겔(Nagel)은 당시의 여론의 반응을 다음과 같이 토론했다. “그 감정(필자- 살아있는 화신이라는)은 서부 전체로 스며들었다. 즉 올드리치 상원 의원에서 비롯되는 어떠한 것들도 트러스트의 아이라는 것이다. 그리고 이것은 국민 대중의 마음에 강하게 자리 잡혔다.”⁴³⁾

태프트 대통령은 오히려 자신이 계획한 올드리치와 케년과의 공동보 조 전략에 자신이 간혀있었다. 상원에서 관세법안의 통과가 확실시 될 무렵, 그는 대통령으로서 상원 법안에 외관상 행정부가 담고자 했던 특징들을 포함시키고자 노력했다. 그러한 특징 중에는 최대-최소 조항의 신설과 관세위원회 설치, 법인세 조항이 있었다. 첫째, 최대-최소 관세 조항은 미국을 상대로 차별적 관세 전술을 이용하는 교역국에 대해 관세를 인상하는 권한을 대통령에게 부여하는 것을 내용으로 하였다.⁴⁴⁾ 둘째, 관세 위원회 설치 조항은 관세 위원회가 대통령에게 특정 품목에 대한 관세율이 어떻게 작동 및 운영되는지를 정보로 제공해 주는 것이었

42) Bristow to Harold T. Chase, 19 June 1909, Bristow Papers; Gould, *The William Howard Taft Presidency*, p.56.

43) Thomas J. Akins to Charles Nagel, 19 June 1909, Charles Nagel Papers, Sterling Memorial Library, Yale University, New Haven, Conn.; *ibid.*, p.56.

44) 태프트는 과거 총독으로 근무했던 필리핀에 대한 동정심으로 발로로 관세법이 필리핀 제도산 설탕, 담배, 시가류의 수입품을 제한했어도, 무역을 전면적으로 자유화하였다. *Ibid.* p.62.

다. 셋째, 법인세 규정은 부족한 세수를 보전하는 것이었다. 그는 행정부의 요구를 반영한 상원 관세안이 최종 입법화 되도록 마지막까지 최선을 다했다.

상원에서 기초된 관세 법안은 7월 8일에 대통령의 거부권 행사 없이, 45대 34의 표결로 통과되었다. 이 표결 결과는 공화당 상원의원 가운데 10명이 태프트와 올드리치를 반대했다는 징표였다.⁴⁵⁾ 올드리치를 지지하거나 반대하는 양 진영은 태프트 대통령의 지지만을 바라봤다. 결국 태프트는 반대파 인사들에게 상당한 혐오와 배신감을 안겨주며, 올드리치와 그의 진영에 손을 들어주었다. 이러한 심경에 대해 반대파 상원의원 브리스토는 “우리가 이 엄청난 결투에서 백악관으로부터 어떠한 지지를 받지 못했다”고 태프트에 향한 불평을 쏟아냈다.⁴⁶⁾

관세 법안이 상원을 통과한 이후, 태프트 대통령은 올드리치 반대파가 자신에게 요구했던 거부권 행사에 대해 7월 13일에 다음과 같이 밝혔다. “... 그 관세 개정안의 주요 약속이 관세 인하의 방침이었으나, 실질적으로 제정과정에서 인하 단계로 나가지 않았다고 해도, 헌법상의 거부권 행사와 관련하여 나의 행동(거부권 행사 포기)은 정당하다고 생각한다.”⁴⁷⁾

45) 상원이 작성한 관세법안에 대해 민주당 소속 상원의원 24명과 공화당 소속 혁신주의 경향의 상원의원 10명은 올드리치 상원 법안에 대해 반대표를 던졌다. *Cong. Record*, 61 Congress, 1 Session, 4215-16 (July 8, 1909); Barfield, “Our Share of the Booty”, p.322.

46) Joseph L. Bristow to Harlod T. Chase, 27 May 1909, Joseph L. Bristow Papers, Kansas State Historical Society, Topeka.

47) Taft to W. H. H. Miller, 13 July 1919, Taft Papers. 태프트는 올드리치의 고율 관세 법안을 보고받자 큰 충격에 빠졌고, 이로 인해 공화당이 다음 선거에서 망할지 모른다는 두려움 속에 혁신주의 계열의 의원들에게 관세인하 투쟁을 벌이도록 촉구했다. 또한 그는 올드리치 법안이 관세개혁의 취지가 아닐 경우, 대통령 거부권을 행사할 것이라고 라폴레트에게 약속시켜 주었다. Mowry, *The-*

3. 상하 합동위원회의 관세 조정과 태프트의 위노나(Winona) 연설

예일대학교에서 태프트의 경제학 스승이자 자유무역 옹호론자였던 윌리엄 섬너(William Graham Sumner)교수는 대통령이 중대한 관세개정에 성과를 낼 수 있을 지에 의문을 제기했다. 왜냐하면, 하원과 상원을 통과한 관세 개정 법안이 이전의 덩글리 관세법에 비해 더 악화될 조짐이 보였기 때문이었다.

1909년 7월 중순 상하 양원 합동위원회는 개최되어 작업을 착수했다. 그 작업이란, 합동위원회에 속한 의원들이 보호무역주의 원칙을 기조로 하여 상원을 통과한 관세법안을 심의하여 관세 보고서를 작성하는 것이었다. 합동위원회에 참여했던 페인 세입세출위원장은 합동위원회의 작업에 정나미가 떨어질 정도였다. 이유인 즉, 하원의장 캐논과 상원 재정위원장 올드리치를 비롯한 합동위원회 소속 하원의원들은 관세 보고서 작성에 페인 관세법안을 제쳐두고, 올드리치가 작성한 관세율에 만장일치로 찬성을 했기 때문이었다. 이에 관세 온건파에 속했던 페인은 합동위원회에서 관세율 인상에 혈안이 되어있는 세입세출위원회 소속 의원들을 해고하겠다고 으름장을 내놓는 동시에 관세인상을 반대하는 소수와 견해를 담은 보고서를 작성하기도 했다.⁴⁸⁾ 한편, 합동위원회가 보고서에 관세율에 대한 계수를 조정하는 동안 서부지역 출신 상원의원들은 고율 관세 블록을 형성하고, 중서부 출신 상원의원들은 관세인하 블록을 형성하여 매일같이 합동위원회에 자신의 지역구에 맞는 관세율을 제정하도록 압력을 가하는 형국이었다.

태프트는 1년차 대통령 직무를 수행하는 가운데 첫 번째로 맞이한 연

odore Roosevelt, p.56.

48) New York Sun, July 22, 1909; Mowry, *Theodore Roosevelt*, p.62.

방의회회기에 관세개혁 및 관세 입법을 다루면서 공화당의 내분에 상당한 쓴맛을 본 뒤, 합동위원회가 열리는 기간에 자신이 계획한 관세법안이 통과되도록 몸소 개입해야 한다고 결정했다. 일례로 그는 가죽류 무관세 적용 없이는 합동위원회의 합의 내용을 받아들일 수 없다고 강조했다. 또한 그는 합동위원회에 자신의 의견이 받아들여지지 않을 경우, 개인적으로 거부권 행사를 불사하겠다는 엄포성 발언을 제기하기도 했다. 더 나아가 그는 이번 회기에 관세가 개정되지 않고 관세 법안이 퇴짜를 맞게 될 경우, 재차 그 주제를 상정하도록 임시회기의 소집을 천명하는 동시에 그 회기에 양모 관세율을 다룰 것이라고 경고했다. 이에 반응한 『보스턴 트랜스크립트(*Boston Transcript*)』는 “만일 페인 관세 법안이 퇴짜를 맞는다면, 양모와 양모류 제품은 성난 국민들에 의해 첫 번째 공격목표가 될 것이다.”라고 대서특필로 다루었다.⁴⁹⁾

7월 29일에, 태프트는 대통령으로서 관세개정에 대한 법률제정을 수락하는데 최종조건이 담긴 서한을 올드리치 상원의원에게 보냈다. 최후 통첩에는 가공되지 않은 목재에 대해 1.25달러 보다 높은 관세율은 수용할 수 없고, 캐넌이 후원하는 장갑류 관세율을 거부하며⁵⁰⁾, 미서부 지역민들이 선호하는 (무두질을 끝낸)가죽 상품에 대한 관세인하와 가죽류 무관세 적용에 대한 찬성 입장을 분명히 밝혔다. 또한 그 서한을 언론에 공개됨으로써, 여론이 여기에 호응하여 정치적 중심추가 백악관으로 옮겨졌다. 다음날 태프트가 아내 헬렌에게 “일부 국민들이 생각한 것에 비해 훨씬 더 성공적인 관세개혁안이 되었고, 이후 불길한 징조도 없기를 기대한다.”라고 당시의 심경을 밝혔다.⁵¹⁾ 그는 대통령으로서 리더십을

49) Boston, Mass., *Evening Transcript*, 26 July 1909.

50) 캐넌은 하원의장의 권위를 이용하여 뉴욕 주 출신 위원이자 공화당 동료 의원이었던 루시우스 리타우어(Lucius N. Littauer)의 편에서 장갑류에 관세 인상을 도모했다. Taft to Helen Taft, 27 July 1909, Taft Papers.

발휘하여 관세 보고서 채택에 난항을 거듭했던 합동위원회의 교착상태를 타개하는데 일조하였다.

합동위원회의 상원 측에서는 막판까지 신발 관세율에 인하를 뜻하는 자구 해석 및 말씨 표현 때문에 혼선을 빚었다. 그것이 해결되자, 상원은 합동위원회의 관세보고서를 수용할지 여부를 표결에 부쳤다. 1909년 7월 31일에 하원은 관세보고서를 채택할 것인지 아니면, 거부의 뜻으로 그 법안을 세입세출위원회로 재회부할 지를 놓고 5표라는 근소한 차이로 관세보고서가 채택되었다. 베버리지, 라폴레트를 포함하여 공화당내 혁신주의 계열의 반대파 7명은 마지막 까지도 찬성투표를 하지 않았다. 베버리지는 자신의 투표행위를 “선한 양심과 좋은 정치”로 치부하였다.⁵²⁾

페인-올드리치 관세법 제정과정에서 테프트는 보호무역 성향의 연방 의회를 상대로 석탄, 목재펄프, 목재, 소가죽류(cattle hides) 품목을 포함하여 주요 생산품에 대한 관세 인하를 관철시키고자 노력했다. 그는 대통령으로서 올드리치와 캐년의 관세인상 입장에 대해 반대를 분명히 했을 때, 그들로부터 이들 품목에 대한 관세인하라는 양보를 받아낼 수 있었다. 그러나 그는 첨예하게 대립을 빚는 양모 및 면화 품목과 그 밖의 산업 제품에 관세율 인하를 노력 했으나 허사에 그쳤다. 그는 헌법의 범위를 뛰어넘지 않는 범위 내에서 대통령으로서 공익을 위해 리더십을 발휘하는 등 최선을 다했다고 생각했다. 그가 계속해서 양모 및 면화 품목에 관세인하를 부르짖을 경우, 보호무역 계열의 인사들마저도 대통령에게 등을 돌렸을 것이었다. 그는 가장 가능성 있는 품목들에 대해 자신의

51) Taft to Aldrich, 29 July 1909, Taft to Helen Taft, 30 July 1909, Taft Papers.

52) Taft to Helen Taft, 1 August 1909, Taft Papers. Albert J. Beveridge to Albert Shaw, 7 August 1909, Albert Shaw Papers, New York Public Library, Astor, Lenox and Tilden Foundation.

리더십을 발휘하여 관세 인하를 얻어냈다고 스스로를 자평했다. 그러나 혁신주의 계열 인사들은 그가 TR에 비해 강한 리더십을 발휘하는 데 실패했다고 반박하였다.⁵³⁾

미국인들은 1909년 여름 기간에 페인-올드리치 관세법 제정을 놓고 격돌한 의회의 관세 논쟁에 대해 초미의 관심을 두었다. 태프트의 리더십을 칭찬하는 언론들은 사설에서, 그 법안 통과에 대체로 온화한 반응을 보였다. 『월스트리트 저널』의 논설자들은 “대통령이 지울 수 없는 불명예로부터 다소나마 그의 정당을 구했다는 것은 전반적으로 인정받아야 한다.”라고 하였다.⁵⁴⁾ 반면 캔자스시티의 『스타(Star)』라는 혁신주의 계열의 친공화당 신문은 “그 법안을 국민의 배반으로”라는 반대 입장을 내놓았다. 『워싱턴 포스트(Washington Post)』 신문의 편집인들은 8월 6일자 기사에서 다음같이 밝혔다. “그 법안의 결점을 집어내는 것은 쉽지만, 선행되었던 어떠한 관세 입법에 비해 빠지지 않는 법안이라는 것을 대체적으로 부정하지 않는다.”고 밝혔다.⁵⁵⁾ 그러나 무엇보다 페인-올드리치 관세법과 그 제정과정에서 나타난 태프트의 리더십에 크게 실망한 혁신주의 계열의 반대파는 대통령이 자신들을 배반했다고 믿었다. 정반대로 공화당내 보수파는 혁신주의 계열의 동료의원들에 대해 복수를 다짐했다.

태프트 대통령이 1909년 가을 전국 투어를 감행하자, 보호주의계열의 의원들은 그가 “매우 강력하고도 단호한 성명서”를 발표하여 페인-올드리치 관세법을 옹호할 것을 압박했다. 그는 1909년 9월 17일 미네소타 주

53) Lewis L. Gould, *Reform and Regulation: American Politics from Roosevelt to Wilson*, Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1996, p.119.

54) *Wall Street Journal*, 31 July 1909.

55) *Kansas City Star*, quoted in *Springfield Republican*, 6 August 1909; *Washington Post*, 6 August 1909.

의 위노나(Winona)시 오페라 하우스에 모인 지지자와 청중들을 대상으로 페인-올드리치 관세법의 일련의 제정과정에 대해 논평하는 연설자리를 마련했다. 그 연설문에는 “하원관세안과 상원관세안 간의 차이가 뉴스언론들이 발표한 것보다 훨씬 적다”고 했으며, “당글리 관세법 하의 2024개의 관세지정품목 가운데 654개 품목은 새로 제정된 관세법 아래서는 관세인하가 될 것이고, 220개 품목은 인상될 것”임을 밝혔다. 그는 양모 관세율에 대해 “그 생산물에 대해 관세율을 바꾸려는 어떠한 시도도 관세 법안 전체를 망가뜨리는 결과를 낳는 것이지만, (최종 관세법안이) 내가 해석하고, 전반적으로 이해했던 대신 공약 조건과 일치하지 않음”을 밝혔다.⁵⁶⁾

그 다음에 이어지는 연설내용이 태프트 행정부의 미래를 암울하게 할 것들을 담고 있었다. “대체적으로 본인이 생각하기에 페인-올드리치 관세법은 공화당이 지금껏 통과시킨 것보다 가장 최고의 관세 법안임을 반드시 이야기하고 싶다. 법안을 통해서 공화당은 변화된 여건들을 맞추어야 할 필요성과 이에 따라서 관세율을 낮추는 것을 인정했다.”는 것이었다.⁵⁷⁾ 태프트가 ‘위노나 연설’에 대해 각계각층의 반응은 즉각적으로 엇갈렸다. 어느 한 공화당의 보수파 인사는 “그 연설이 (페인-올드리치 법안에 대한) 정말 멋진 지지 표현이자 매우 강한 공격적인 연설이었다”고

56) “Taft Defends Payne Tariff,” *Grand Forks Herald*, 18 September 1909; *Presidential Addresses and State Papers of William Howard Taft from March 4, 1909, to March 4, 1910*, New York: Doubleday, Page, 1910, p.211, p.222.

57) James A. Tawney to Taft, 18 August 1909, Series 5, Case File 3727, Taft Papers; William Howard Taft, *Presidential Address and State Papers*, New York: Doubleday, Page, 1910, p.222. 그 연설에 대한 혁신주의 계열의 공화당 반대파에 관한 정보는 Thomas Thorson to Jonathan P. Dolliver, 20 September 1909, Jonathan P. Dolliver Papers, Iowa State Historical Society, Iowa City.

평했고, 태프트를 초청했던 타우니(James A. Tawney) 의원도 그 연설에 대해 “공화당이 한 번 더 국가의 리더임을 모든 훌륭한 공화당원들에게 느끼게 해준 것”이라고 언급했다. 공화당내 페인-올드리치 관세법에 찬성하는 계파는 이 연설문을 의회용 무료송달 우편물로 일반에게 배포할 지의 여부를 놓고 논의하기도 했다.⁵⁸⁾

그러나 태프트의 기대와는 달리 공화당내 혁신주의 인사들과 미국내 신문들 사설로부터 나온 반응은 차갑고 부정적인 것이 다수였다. 커민스는 “현재 태프트의 태도는 공화당의 유력한 비개혁적 보수파 인사(Standpatters)들에게 큰 기쁨이었지만, 우리 친구들에게 격노를 일게 했다”고 밝혔다.⁵⁹⁾ 베버리지 역시 “태프트의 연설은 여기로 가장 불운할 가능성이 짙은 인상을 심어놓았다. … 태프트에게 유감을 표한다. 시간이 지나감에 따라 그 인상은 더욱 공고해지고 있다.”고 하였다.⁶⁰⁾ 샌프란시스코 소재 『콜』(Call)이라는 신문 역시 비판적이었다. “문외한(the lay mind)은 대통령의 ‘위노나 연설’로 말미암아 1908년 후보이자 대통령 당선자로서 밝혔던 관세에 대한 연설과 1909년 대통령이 돼서 밝힌 관세에 대한 연설이 일치 하지 않다는 사실을 멀지 않아 알게 될 것이다.”라고 기사화했다.⁶¹⁾ 워렌(Francis E. Warren, 와이오밍) 상원의원도 “대통령

58) Porter J. McCumber to Nelson Aldrich, 20 September 1909, Nelson W. Aldrich Papers, Manuscript Division, LC. James A. Tawney to John J. Esch, 22 September 1909 (quotation), William B. McKinley to Esch, 27 September 1909, Box 20, John J. Esch Papers, Wisconsin Historical Society, Madison.

59) Albert J. Cummins to Bristow, 25 September 1909, Bristow Papers: Gould, *The William Howard Taft Presidency*, p.65.

60) 6Albert J. Beveridge to Albert Shaw, 4 October 1909, Albert Shaw Papers: *Ibid.*, p.65.

61) “Western Republican Opinions on the Winona Speech,” *Harper’s Weekly*, No. 53, 2 October, 1909, p.5, San Francisco *Call*, in Gould, *The William*

의 위노나시에서 밝힌 연설은 모든 사람들에게 일종의 강타를 날렸고, 고삐 풀린 망나니의 이야기(the bull-in-the-china shop story) 같았다.”라고 냉소적으로 일갈했다.⁶²⁾

반대파로부터 즉각적이고도 쓰디쓴 성토가 있는 후 태프트 대통령은 위노나 연설문을 성급히 작성하여 의도한 만큼 분명하게 전달하지 못했다고 핑계 섞인 설명을 했다. 위노나 연설이 역효과를 낸 것이 명약관화해졌을 때, 태프트는 관세에 대한 칭찬의 언사를 좀 더 민감하면서도 예민하게 기술했어야 했다고 시인했다. 즉 “비교급은 최상급보다 훨씬 나은 묘사방식이었을텐데.”라고 그는 1911년에 말했다. 그는 서둘러, 성급함이라는 표현으로 스스로를 변명했다. 물론 그 성급함이란 그가 직접 행한 과오였다.⁶³⁾

IV. 맺음말

지금까지 1909년 페인-올드리치 관세법 제정과정과 그리고 그 속에 나타난 공화당의 분열상과 태프트 대통령의 관세관과 역할을 살펴보았다. 우선 태프트의 관세관을 살펴보면, 그는 저가 생산품을 수출하는 외국으로부터 미국의 산업을 방어하고, 국내시장을 보호해야만 노동자의 임금이 상승한다는 개념을 지닌 보호무역론자였다. 그러나 그의 관세관도 기술혁신이 일어나는 시대에 맞게 생산비용의 격차가 없다면 관세는

Howard Taft Presidency, p.65.

62) Francis E. Warren to Theodore Justice, 27 September 1909, Warren Papers; *ibid.*, 65.

63) Pringle, *The Lift and Times of William Howard Taft*, vol. 1, p.456.

인하되어야 한다는 생각, 그렇게 되지 않는다면 관세의 차익은 소수 특정 이해세력의 수중에 넘어간다는 생각, 그리고 특정 산업 및 지역적 이해관계보다는 소비자의 입장에서, 관세개혁을 추진하고자 했던 혁신주의 시대에 맞는 대통령이었음을 살펴볼 수 있었다.

또한 태프트는 국익을 위해 기존 덩글리 관세법이 미국 경제 및 산업 전반에 끼치는 악영향에서 탈피하기 위해 대통령으로서 리더십을 발휘하여 미약하지만 관세인하의 성과를 성취하기도 했으나, 그의 관세개혁론은 미국 사회의 급격한 변화추이를 따라가지 못하는 헌법적 테두리 속에서 정치, 사회, 경제를 바라보는 보수적 대통령의 표상이기도 했다.

공화당의 내부갈등과 분열로 이어지는 분파주의는 1909년이 끝나기 몇 달 남겨두지 못한 시점에서 극에 치달았다. 1912년 공화당 대통령 후보로 재지명을 받고자 한 태프트의 입장에서는 페인-올드리치 관세법으로 인한 공화당 내의 분열이 1910년 중간선거에서 참패하는 원인으로 작용했다. 저관세 기조의 관세법 제정을 통해 소비자 물가의 안정을 원했던 유권자들은 페인-올드리치 관세법에 크게 실망하여 그들의 지지를 공화당에서 민주당으로 옮겼기 때문이었다. 또한 페인-올드리치 관세법 개정에도 크게 실망했던 공화당내 혁신주의 계파들은 태프트를 개혁의 전도사가 아닌 보수주의자로 확신하고, 1912년 태프트가 대선 후보로 지명받는 것을 철저히 막는 활동을 전개하였다. 결국 1912년 대통령선거는 공화당의 내분으로 민주당의 우드로 윌슨이 손쉽게 당선하는 결과를 낳게 된다.

페인-올드리치 관세법에 규정된 법인세 항목은 심각했던 연방정부 재정에도 다소 긴장을 해소시켜 주었으나, 소득세 규정을 관세법에 명문화하는 것을 반대했던 태프트는 1912년 대선에 낙선되고, 민주당의 윌슨이 취임하자 수정헌법 16조로 소득세 규정을 언더우드 관세법에 적용시킴으로써 연방재정 확대 및 빈부격차 해소에 도움을 주었다.

페인-올드리치 관세법에 처음으로 규정되어 구체화된 최대-최소 관세 개념은 태프트와 공화당 의원들이 관세의 융통성을 주장한 산업계의 갈망을 수용한 결과였다. 그러나 최대-최소 규정을 실제로 적용하는 것에는 대외적인 반응을 염려한 태프트 대통령과 국무부가 최대 관세율의 징벌적 성격 때문에 이후 다른 무역상대국과의 무역협정에서 적용여부를 신중히 판단했다.

(2018.11.1 투고 / 2018.11.21 심사완료 / 2018.11.21 게재확정)

[Abstract]

A Study on The Payne–Aldrich Tariff Act of 1909
–Focussing on William Taft’s Tariff Reform–

Jung, Tae–hui

This study is aimed firstly to examine William Taft’s perception of U.S. political, economical, and social system through his stance for Tariff Reform within development process of The Payne–Aldrich Tariff Act of 1909. This paper is aimed secondly to look through Tariff Debate between the conservative and the progressive in the Republicans over tariff reform. By reviewing Taft’s leadership and his limits, the final goal of this essay to seek the light and shade of U.S. system through the argument of Income Tax in the period of transition from the Gilded Age to Progressive age.

Through the above, it seems that Taft was a protectionist who thought that U.S. labor could receive higher wage in home, if Tariff protect the domestic business, labor, and market from an low price articles of foreign make. As time goes on, however, it seemed to me that he was the progressive President who changed his tariff stance into the following: Tariffs have to get lower, if there is no cost difference of the production price between the US and foreign countries. If not so, tariff profit fall into the certain minority groups’s hand.

In order to promote national interests Taft exercised leadership as President to avoid deteriorating effects of U. S. economy and business

under the Dingley Tariff Act of 1897. Nevertheless, It seems that he was a representative of the President with conservative mind who judged politics, society, and economy under the constitutional boundaries that can not keep up with the rapid changes in American society.

□ Keyword

William Taft, Payne–Aldrich Tariff Act, Income Tax, Tariff Reform, Leadership

[참고문헌]

1. Biography

Anderson, Donald F. *William Howard Taft: A Conservative's conception of the Presidency*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1973.

Anderson, Judith I., *William Howard Taft: An Intimate History*, New York: W. W. Norton & Company, 1981.

Gould, Lewis L. *The William Howard Taft Presidency*, Lawrence, Kansas: The University of Press of Kansas, 2009.

Pringle, Henry F. *The Life and Times of William Howard Taft*, 2 vols., New York: Farrar & Rinehart, 1939.

Stephenson, Nathaniel Wright, *Nelson W. Aldrich: A Leader in American Politics*, New York: Scribner's, 1930.

2. Secondary Sources

"Message Convening Congress in Extra Session," 16 March 1909, in *Presidential Address and State Papers of William Howard Taft from March 4, 1909, to March 4, 1910*, New York: Doubleday, Page, 1910.

Blumenberg, Milton W. comp., *Official Report of the Proceedings of the Fourteenth Republican National Convention*, Columbus, Ohio: Press of J. F. Heer, 1908.

Presidential Addresses and State Papers of William Howard Taft from March 4, 1909, to March 4, 1910, New York: Doubleday, Page, 1910.

- “Taft Defends Payne Tariff,” *Grand Forks Herald*, 18 September 1909.
- A. Clements, Kendrick, “Manifest Destiny and Canadian Reciprocity in 1911,” *Pacific Historical Review*, Vol. 42, February 1973, pp.32–52.
- Baker, Richard Cleveland, *The Tariff Under Roosevelt and Taft*, Hastings, Neb.: Democratic Printing, 1941.
- 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.
- Barfield, Claude E., “The Democratic Party in Congress, 1909–1913”, Ph.D. dissertation, Northwestern University, 1965.
- Ellis, L. Ethan, *Reciprocity 1911: A Study in Canadian–American Relations*, New haven, Conn.: Yale University Press, 1939.
- Gould, Lewis L. “Western Range Senators and the Payne–Aldrich Tariff”, *Pacific Northwest Quarterly*, Vol. 64, 1973, pp.49–56.
- Gould, Lewis L. *Reform and Regulation: American Politics from Roosevelt to Wilson*, Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1996.
- Gould, Lewis L., *Four Hats in the Ring: The 1912 Election and the Birth of Modern American Politics*, Lawrence, Kansas: The University of Press of Kansas, 2008.
- Harrison, Robert, *Congress, Progressive Reform, and the New American State*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- West, Henry L., “The Present Session of Congress,” *Forum* 32, December 1901.

- Hody, Cynthia, A. *The Politics of Trade: American Political Development and Foreign Economic Policy*, University of Press of New England, 1996.
- Mowry, George E. *Theodore Roosevelt and the Progressive Movement*. Madison: University of Wisconsin Press, 1946.
- Sanders, Elizabeth, *Roots of Reform: Farmers, Workers, and the American State, 1877-1917*, Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- Scheinberg, Stephen, "Invitation to Empire: Tariffs and American Economic Expansion in Canada", *Business History Review*, Vol. 47, Summer 1973, pp.218-238.
- Stanley Solvick, "William Howard Taft and the Payne-Aldrich Tariff", *Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 50, 1963, pp.424-442.
- Taussing, F. W., *The Tariff History of the United States*, 8th ed., New York: Capricorn Books, 1964.
- William Howard Taft, "A Pledge of Tariff Reform," in his *Political Issues and Outlooks*, New York, 1909.
- Wolman, Paul, *Most Favored Nation: The Republican Revisionists and U.S. Tariff Policy, 1897-1912*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992.