



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학석사 학위논문

레오폴드 애머리(Leopold
Amery)가 본 영 제국의 미래
- 군사적 통합을 중심으로 (1890-1929) -

2018년 8월

서울대학교 대학원

서양사학과

유 지 은

레오폴드 애머리(Leopold
Amery)가 본 영 제국의 미래
- 군사적 통합을 중심으로 (1890-1929) -

지도교수 박 지 향

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함

2018년 5월

서울대학교 대학원

서양사학과

유 지 은

유지은의 석사 학위논문을 인준함

2018년 7월

위 원 장 안 병 직 (인)

부위원장 박 지 향 (인)

위 원 이 두 갑 (인)

국문초록

본고는 영 제국주의가 고정 불변의 것이 아니라 시대적 변화에 맞춰 적응해나가는 유연한 성격을 지니고 있었음을 밝히고자 한다. 제국의 구조와 운영 방식은 결코 고정된 실체가 아니었다. 19세기 이래로 자치령들의 등장은 기존 식민지들에 자치령과 종속식민지라는 차등적인 지위가 부여됨으로써 영국 본국의 통치 방식이 변화했음을 의미했다.

자치령의 등장은 또 다른 변화를 예고하는 서곡과 같았다. 19세기 말의 시대적 변화는 영국과 자치령 간의 관계를 재정립해야 할 필요성을 부각시켰다. 그 동안 영국은 강력한 해군력과 광범위한 제국을 토대로 강대국으로 성장할 수 있었다. 그러나 독일과 같은 신흥 국가들이 영국을 군사적, 경제적으로 압박하기 시작하면서 자치령들의 군사적, 경제적 잠재력은 영국을 지탱해줄 수 있는 소중한 자산으로 부각되었다.

레오폴드 애머리(Leopold Amery)는 제국 통합을 통해 영국의 대외적 위기를 극복하고자 했던 ‘건설적인 제국주의자들’ 중 한 명이었다. 19세기 말 영 제국은 대내적으로도 위기 상황에 직면했는데, 이는 자치령들의 국민의식 성장과 개별 해군력을 발전시켜 나가려는 그들의 열망을 의미했다. 따라서 자치령들의 지위를 영국의 협력적인 동반자로 격상시킴으로써 제국 통합을 증진시키는 작업이 필요했다. 이는 자유방임주의 국정 운영에서 벗어나 제국 통합을 위한 정부 정책의 필요성을 의미했다.

본고는 다른 건설적인 제국주의자들과 비교했을 때, 애머리의 제국 통합론이 지니는 고유한 특성을 살펴보고자 한다. 애머리는 군사, 특히 해군력의 측면에서 제국의 통합이 필요하다고 생각했는데, 이는 영국사에 대한 명확한 이해의 산물이었다. 강력한 해군력은 식민지의 획득뿐만 아니라 해상 무역을 보호함으로써 영국의 경제적 번영을 가능하게 했던 토대였다. 그러나 독일의 위협으로 인해 해군력이 영국 해역 주변에 집중되는 상황에서 자치령 해군은 영국 해군이 상실한 제국적 성격을 보완해줄 수 있는 훌륭한 대안으로 간주되었다. 따라서 애머리는 개별적인 자치령 해군의 성장을 지지했으며, 이민 정책과 관세 개혁을 통해 자치

령들의 군사적, 경제적 역량을 증진시켜나가고자 했다.

그러나 자유방임주의적인 국정 운영을 비판하고 자치령들의 지위를 영국과 동등한 협력 관계로 격상시키고자 하는 애머리의 노력은 반대에 부딪힐 수밖에 없었다. 이는 애머리가 구상한 제국 통합의 실현을 가로막는 여러 현실적인 제약들이 존재했음을 보여준다. 1차 세계 대전 이후 심각한 경제 불황은 해군 예산의 삭감을 야기했고, 그 결과 영국 해군은 태평양에서 영구 주둔할 수 없게 되었던 것이다. 그럼에도 애머리는 1차 세계 대전 이후 정부 고위직에 진출함으로써 자신의 제국 통합론을 실현시키기 위한 유리한 기반을 확보할 수 있었다.

1920년대 애머리의 활동은 크게 두 가지 방향으로 전개되었다. 우선, 애머리는 싱가포르 해군 기지 건설에 필요한 예산안을 확보하고자 했다. 이는 일본과 미국의 팽창을 견제하고 태평양에 인접한 자치령들과의 무역을 활성화하기 위한 대책이었다. 동시에 애머리는 개별 자치령 해군의 건설을 적극적으로 지지했다. 제국 방위를 위한 자치령 해군의 협력을 확보하기 위해 애머리는 그들의 국민의식을 충족시키는 한편, 제국적인 의식을 고양시키는 이중의 작업에 매진했다.

대내외적 위기 상황 속에서 제국의 존립을 추구했던 애머리의 노력은 영 제국주의가 다른 유럽 국가들의 제국주의와 차별화된 특성을 지니고 있었음을 보여준다. 영 제국주의는 제국 내의 다양한 열망들을 배척하기보다 포용함으로써 영 제국이 극단적인 형태로 해체되는 것을 미연에 방지하고자 했다. 그 결과 영 제국의 성격은 지배와 통치로부터 상호 협력의 형태로 변화했다. 이는 영 제국이 오랜 세월 존속할 수 있었으며, 1931년 이후에는 영연방이라는 새로운 구조로 순조롭게 이행될 수 있는 원동력이 되었다. 애머리는 그 과정의 중심에 있던 인물이었다.

주요어 : 레오폴드 애머리, 20세기 영 제국, 건설적인 제국주의, 영국 해군, 자치령, 싱가포르 해군 기지

학 번 : 2016-20069

목 차

국문초록	i
I. 서론	1
II. 영 제국의 미래에 대한 애머리의 구상	6
1. ‘제국적인 해군주의자’	6
2. ‘건설적인 제국주의자’	14
III. 제국의 군사적 통합을 위한 노력	23
1. 워싱턴 회담과 싱가포르 해군 기지	23
2. 자치령들의 협력과 새로운 제국 구조	31
IV. 결론	42
참고문헌	46
Abstract	62

I. 서론

19세기 말 20세기 초는 영국이 첫 번째 쇠락을 경험했던 시기로 일컬어진다. 여기서 쇠락은 절대적인 쇠락이라기보다 미국 및 독일과 같은 경쟁국들의 등장으로 인한 상대적인 쇠락이었다. 이 신흥 강국들은 군사력 강화와 2차 산업혁명을 통해 전통적인 해군 강국이자 산업 강국이었던 영국을 위협하기 시작했다. 폴 케네디(Paul Kennedy)에 따르면, 한 국가가 강대국이 되기 위해서는 군사력과 경제력이 균형을 이루어야 한다. 그러나 이 시기 영국의 군사력과 경제력의 균형은 무너지기 시작했다. 신흥 국가들의 위협에 맞서 영국은 경쟁적으로 해군력 증강에 박차를 가했으나, 영국의 해군력과 신흥 강국들의 해군력 간의 격차는 점점 좁혀졌다.¹⁾ 이러한 상황의 근본 원인은 경제력에서 신흥 강국들이 영국을 따라잡고 있었기 때문이었다. 무장한 군함들의 건조에는 상당한 비용이 들었고, 이는 군사력이 강한 경제력에 기반하고 있음을 의미했다. 영국은 이제 과거의 영광을 뒤로 한 ‘노대국(老帝國, Weary Titan)’이었다.

이 시기 영국에서는 제국 통합을 통해 대외적 위기를 타개하고자 하는 정치인들이 등장했다. 당대인들은 이러한 사고방식을 지녔던 사람들을 ‘건설적인 제국주의자(constructive imperialists)’라고 불렀다. 1908년 알프레드 밀너(Alfred Milner)는 『건설적인 제국주의(*Constructive Imperialism*)』에서 통합당(Unionist Party)²⁾이 국내적으로는 아일랜드의 자치 반대와 제국적으로는 제국 통합이라는 건설적인 정책을 추진해

1) 영국 해군력의 기본 원칙은 2국 표준주의였으나 1차 세계 대전 직전에는 영국 해군이 독일 해군보다 60% 많은 주력함을 보유하는 것으로 목표를 축소했다. Joseph Moretz, *The Royal Navy and the Capital Ship in the Interwar Period: An Operational Perspective* (London, 2012), p. 69.

2) 자유당 수상 글래드스톤(William Gladston)의 아일랜드 자치안에 반대하는 자유당원들은 1886년 자유통합당(Liberal Unionist Party)을 수립했고, 1895-1905년 보수당과의 연합 하에 정권을 잡았다. 밀너가 말한 통합당은 이러한 연합 세력을 의미한다. 1912년에 자유통합당은 보수당에 합병되었고 한동안 보수당은 보수통합당(Conservative and Unionist Party)으로 불렸다. Philip Williamson, “The Conservative Party, 1900-1939: From Crisis to Ascendancy” in Chris Wrigley, ed., *A Companion to Early Twentieth Century* (Oxford, 2003), p. 4.

야 한다고 주장했다.³⁾ 하나로 통합된 영 제국은 영국이 약육강식의 세계에서 강대국의 지위를 유지할 수 있는 유일한 대안으로 간주되었다. 식민지들은 이제 영국의 통치를 받는 수동적인 대상에서 벗어나 영국과 협력할 수 있는 동반자로 부상했다. 그러나 모든 식민지들이 협력의 대상으로 간주된 것은 아니었다. 영국에게 소중한 자산으로 부각된 것은 정착 식민지들이었다. 이들은 영국인들과 동일한 혈통과 문화를 지녔다는 점에서 다른 식민지들과 구분되었다. 정착 식민지들은 19세기 이래로 헌정적인 측면에서 상당한 변화를 경험했다. 1839년 더럼 경(Lord Durham)의 보고서가 출간된 이후 19세기 내내 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 그리고 남아프리카 식민지들에 연속적으로 책임 정부제가 수립된 것이다. 이제 정착 식민지들은 식민지(colonies)가 아니라 자치령(dominions)이 되었다.

그러나 자치령들은 영국을 돕기에 충분히 강력하지 못했다. 명목상으로는 자치권을 획득했다 할지라도 여전히 영국에 정치, 경제, 군사적으로 종속된 위치에 놓여있었다. 더럼은 보고서에서 자치령들에게 이양할 수 없는 네 가지 유보 사항들을 제시했는데, 그것은 대외 무역, 외교, 비점령지의 처분 그리고 헌정의 변화였다.⁴⁾ 이 네 가지 요소들은 계속해서 영국 정부의 권한 내에 속할 것이었다. 따라서 자치령들의 경제 발전은 제한적인 수준에 머물렀고, 군사적으로도 허약한 상태를 유지했다. 그럼에도 자치령들은 영국의 강력한 해상력의 도움을 받아 영국과 무역을 하면서 나름대로의 발전을 구가해 나가고 있었다. 그러나 자치령 주민들의 국민의식 성장과 영국의 해군력 약화로 인한 자치령들의 불안감 증대는 자치령들이 영국으로부터 독자적인 노선을 취하게 만드는 계기로 작용했다. 따라서 제국의 구조를 재편함으로써 자치령들을 제국 안으로 더 긴밀히 통합시키는 작업이 필요했다.

레오폴드 애머리(Leopold Amery, 1873-1955)는 영국이 봉착한 군사적, 경제적 위기를 명확히 인식하고 제국 통합에 매진했던 정치인들 중 한 명이었다. 애머리는 인도의 고라크푸르(Gorakhpur)에서 인도 삼림청

3) Alfred Milner, *Constructive Imperialism* (London, 1908).

4) William R. Brock, *Britain and the Dominions* (Cambridge, 2011), p. 211.

관료인 영국인 아버지와 유대계 어머니 아래에서 태어났다. 이후 영국으로 건너와 해로우와 옥스퍼드에서 수학했으며 1897년에는 올 소울즈 컬리지(All Souls College)의 역사 분과 연구원으로 선발되었다.⁵⁾ 보어 전쟁(1899-1902)에는 『타임즈 (*The Times*)』지의 특파원으로 활동하면서 군사 문제에 관심을 가지게 되었고, 식민성 장관이던 조지프 체임벌린과 케이프 식민지 총독이던 알프레드 밀너와 같은 건설적인 제국주의자들과 교류했다. 보어 전쟁 이후 애머리는 상호 효율성 협회(Co-efficient Club)와 동포 협회(Compatriots' Club)와 같은 제국의 효율성 증진과 통합을 추구하는 단체들에서 활동하면서 자신의 제국 통합론을 구상해나갔다. 1911년에는 체임벌린의 도움으로 버밍엄 남부 지역구에서 당선됨으로써 본격적으로 정계에 진출하게 된다.

애머리는 조지프 체임벌린 및 알프레드 밀너와 마찬가지로 제국을 근대화화 개혁의 대상으로 간주했다. 그러나 이들의 사상은 제국 통합의 초점을 어디에 두느냐에 따라 다양한 면모를 보였다. 체임벌린이 관세개혁을 통한 경제적 제국 통합에 헌신했다면, 밀너는 제국의 헌정적 구조를 미국과 같은 연방제로 변모시키고자 했다. 밀너의 제자였던 라이오넬 커티스(Lionel Curtis)는 밀너의 대의를 이어받아 제국 연방주의를 주창하면서 라운드 테이블(Round Table) 운동을 이끌었다. 이들과 달리 애머리는 군사적 측면의 제국 통합에 강조점을 두었다. 군사 부문 중에서도 해군의 역할에 집중했는데, 이는 애머리가 어느 누구보다 해군력과 영 제국, 그리고 경제 발전의 상호 관련성을 명확히 이해하고 있었음을 보여준다. 전 세계적인 제해권은 영국이 강대국이 될 수 있었던 기반이었고 이를 유지하는 일은 점점 더 자치령들의 협력을 필요로 했다. 따라서 애머리는 자치령들의 독자적인 해군 창설을 적극적으로 환영하고 군사적 차원의 제국 통합론을 구상해나갔다. 이는 영국 중심의 위계적인 질서를 완화시킴으로써 자치령들이 이전보다 영국과 동등한 차원에서 협력해나

5) 해로우에서 애머리는 한 학년 후배였던 윈스턴 처칠(Winston Churchill)과 교류했다. 이후 애머리와 처칠은 정치 무대에서 함께 활동하면서 거의 동시대를 살아갔으나, 제국과 관련해서 근본적인 견해의 차이를 좁힐 수 없었다. 애머리의 세계관의 중심이 제국이었던다면, 처칠에게는 영국이었다.

가는 제국의 구조적 변화를 수반했다.

애머리는 자신의 제국 통합론을 실현시키기 위해 정치적 경력을 잘 이용했고 일정한 성과를 거뒀다. 조지프 체임벌린은 관세개혁 운동에 집중하기 위해 1903년 식민성 장관에서 물러났으나 자신의 이상을 실현시키지 못한 채 사망했다.⁶⁾ 한편, 밀너는 중앙 정부의 요직을 맡기를 꺼려했으며, 그의 제국 연방제론도 궁극적으로 결실을 거두지 못했다.⁷⁾ 그러나 애머리는 1차 세계대전 이후 로이드 조지 연합 정부와 보수당 정부에서 식민성 차관(1919-21), 해군성 장관(1922-24), 식민성 장관(1924-29)으로 활동하면서 영국의 해상 지배권 수호를 위해 노력했다. 경제 위기와 워싱턴 회담으로 방위 문제가 국정 운영의 부차적인 지위로 밀려난 상황에서 애머리는 싱가포르 해군 기지 건설을 위한 충분한 예산안 확보에 성공했다. 또한 극동 지역의 해상 지배력을 보충하기 위해 자치령들의 지위를 향상시키고 제국적 의식을 고양하는 일에 힘을 쏟았다. 그런 점에서 애머리는 자신의 제국 통합론을 스스로의 힘으로 실현시켜나간 최초의 건설적인 제국주의자였다.

그러나 체임벌린과 밀너에 비해 애머리는 그 동안 학계에서 상대적으로 많은 주목을 받지 못했다. 캐서린 엡스테인(Katherine C. Epstein)은 반세기라는 오랜 기간 정치 활동을 했음에도 애머리가 역사가들의 관심을 받지 못한 이유를 고위직에 진출하기 이전에 그가 정치사에 미친 영향을 추적하기 힘들기 때문이라고 파악했다.⁸⁾ 실제로 19세기 말 20세기 초에는 체임벌린과 로이드 조지(Lloyd George)와 같은 유력한 정치인들의 영향력이 강했고, 갓 정계에 입문한 젊은 정치인이던 애머리는 이들의 그림자에 가려질 수밖에 없었다. 그러나 이 시기는 애머리가 자신의 제국 통합론을 구상해나갈 수 있었던 귀중한 시간이었으며, 1차 세계 대

6) L. S. Amery, *My Political Life, vol. 1: England Before the Storm, 1896-1914* (London, 1953), p. 233.

7) Andrea Bosco, *The Round Table Movement and the Fall of the 'Second' British Empire(1909-1919)* (Newcastle upon Tyne, 2017).

8) Katherine C. Epstein, "Imperial Airs: Leo Amery, Air Power and Empire, 1873-1945," *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 38, no. 4 (2010), p. 572.

전 이후 고위직에 진출했을 때 이를 토대로 국정을 운영해 나갈 수 있었다.

하지만 그 동안의 연구는 건설적인 제국주의자로서의 애머리의 면모를 제대로 다루고 있지 못하다. 애머리는 영국사 서술에서 단편적으로 언급될 뿐이다.⁹⁾ 애머리를 중심으로 다룬 연구들도 그의 군사적 제국 통합론과 1920년대 정치적 활동들을 연장선상에서 포괄적으로 살펴보고 있지 못하다. 애머리에 대한 평전을 저술한 윌리엄 로저 루이스(William Roger Louis)는 애머리가 처칠과 같은 동시대 정치인들보다 훨씬 제국 중심적인 사고를 지닌 인물이었다고 평가한다. 그러나 경제적 제국 통합의 근본적 목적이 강력한 해군력을 지닌 영 제국을 위한 것이었다는 점을 간과하고 있다.¹⁰⁾ 엡스테인은 군사적 측면에 대한 애머리의 관심이 발전되는 양상에 대해 살펴보고 있으나 공군에 집중하고 있기 때문에 해군주의자로서의 애머리의 면모를 다루지 않고 있다. 군사력의 가장 중요한 영역을 해군으로 간주했던 애머리의 견해에 비추어 볼 때, 엡스테인의 논문은 애머리의 사상의 핵심을 다루고 있지 못하다. R. S. 그레이슨(R. S. Grayson)은 보수당의 방위 및 외교 정책에서 나타나는 제국주의적 흐름의 다양성을 애머리와 세 명의 체임벌린, 즉 조지프 체임벌린, 오스틴 체임벌린(Austen Chamberlain), 네빌 체임벌린(Neville Chamberlain)과의 비교를 통해 살펴보고 있다. 그는 애머리를 넷 중에서 가장 제국적인 사고를 가지고 육군의 개혁을 지향했던 인물로 평가하고 있으나 애머리의 군사적 제국 통합론의 구체적 성격과 1920년대의 정치 활동에 대해서는 다루고 있지 않다.¹¹⁾

따라서 본고에서는 기존 논의의 한계를 보충함과 동시에 영국의 쇠락

9) 니얼 퍼거슨, 김중원 역, 『제국』 (민음사, 2006); Andrew Thompson, *Imperial Britain: The Empire in British Politics c.1880-1932* (Harlow, 2000); Stephen Constantine, *Migrants and Empire: British Settlement in the Dominions Between the Wars* (Manchester, 1990).

10) William Roger Louis, *In the Name of God, go!: Leo Amery and the British Empire in the Age of Churchill* (New York, 1992).

11) Richard S. Grayson, "Imperialism in Conservative Defence and Foreign Policy: Leo Amery and the Chamberlains, 1903 - 39," *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol .34, no. 4 (2006).

이라는 시대적 배경에서 등장한 애머리의 군사적 제국 통합론의 의의와 한계를 평가해보고자 한다. 우선, 2장에서는 애머리가 구상했던 영 제국의 미래상을 ‘제국적인 해군주의자’와 ‘건설적인 제국주의자’라는 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 3장에서는 애머리가 1920년대 정부 고위직에 진출한 이후 자신의 제국 통합론을 구현하기 위해 기울였던 노력들을 구체적으로 다루고자 한다. 이를 통해 애머리의 제국 통합론이 신흥 강국들에 맞서 영국의 쇠락해가는 지위를 강력한 해상 지배력을 통해 회복하려는 의도를 지니고 있었음을 알아볼 것이다. 또한 애머리가 주장했던 구체적인 제국 통합의 성격이 자치령들이 보다 동등한 위치에서 영국과 협력하는 통합이었음을 지적할 것이다. 애머리의 제국 통합론은 역사적으로 장기적인 유산들을 남겼다. 애머리가 충분한 자금 확보에 성공했던 싱가포르 해군 기지는 이후 ‘동쪽의 지브롤터’라고 불리게 되었으며, 자치령들의 해군은 세계 2차 대전에서 영국과 힘을 합쳐 전쟁을 수행해나갔던 것이다.

II. 영 제국의 미래에 대한 애머리의 구상

1. ‘제국적인 해군주의자’

1805년 트라팔가 해전은 영국 해군의 전성기를 대내외적으로 공표한 중요한 사건이었다. 이를 계기로 영국 사회에서 넬슨 제독은 국가적 영웅으로 칭송받았고, 영국 해군은 해상에서 전 세계적인 우월성을 누리게 되었다. 산업혁명은 영국 해군의 비교 우위를 한층 더 확고하게 만들어주는 중요한 역할을 했다. 발전된 산업을 통해 영국은 경쟁 국가들보다 더 많은 수의 선박들을 소유할 수 있었다. 19세기 중후반까지 국제 정세는 영국 해군에 유리한 방향으로 전개되었다. 프로이센과 프랑스는 보불 전쟁(1870-71)에 매진해있었고, 미국은 내전(1861-65)을 겪으면서 내부적

인 문제에 집중하고 있었다.¹²⁾ 이러한 상황에서 영국 해군력은 전 세계적인 영 제국의 영토를 방위하는 역할을 담당했을 뿐만 아니라 영국 상선의 안전한 항해를 보장함으로써 영국의 경제적 번영을 이끌어낸 주역으로서의 역할을 효과적으로 해냈다.

그러나 19세기 후반 영국의 해군력은 심각한 도전에 직면하게 되었다. 독일과 미국을 비롯한 신흥 강국들이 함대 건설에 적극적으로 뛰어들었다. 1890년 출판된 미국 해군 대령 알프레드 머헨(Alfred Mahan)의 저서 『해양력이 역사에 미치는 영향(*The Influence of Seapower upon History 1660~1783*)』이 이러한 추세에 결정적인 역할을 했다. 머헨은 고대 로마에서부터 근대 영국에 이르기까지 역사적으로 해상 지배권을 지닌 국가와 제국이 항상 번영을 누렸다고 주장했다. 이에 영감을 받은 독일, 미국 그리고 일본의 지도자들은 자국의 힘과 경쟁력을 키우기 위해서는 해군력이 가장 중요하다는 생각을 품게 되었다. 빌헬름 2세는 독일이 세계 강국이 되려면 강력한 해군을 육성해야 한다고 역설했다.¹³⁾ 영국 정부는 1889년 해군 방위법(Naval Defence Act)을 제정함으로써 이러한 도전들에 대응해 나갔다. 이 법안의 핵심은 영국의 해군력이 2위와 3위 국가의 해군력을 더한 수준에 상응해야 한다는 2국 표준주의(Two Power Standard)였다.¹⁴⁾

그럼에도, 영국 해군은 더 이상 이전과 같은 확고한 지위를 누릴 수 없었다. 그 이유는 영국의 경제적 쇠락 때문이었다. 폴 케네디에 따르면, 산업화된 현대 전쟁의 시대에 군사력과 경제력 사이의 관계는 더욱 밀접해진다. 이는 근대적인 함선을 건조하는 데 필요한 비용의 상승과 관련이 있었다. 기술상의 발전은 함선의 규모와 구조의 복잡성을 증대시켰을

12) 폴 케네디, 김주식 역, 『영국 해군 지배력의 역사』, (한국해양전략연구소, 2010), p. 332.

13) Arthur Herman, *To Rule the Waves: How the British Navy Shaped the Modern World* (New York, 2004). p. 471; Arthur Herman, "The "Myth" of British Seapower," *Orbis*, vol. 49, no. 2 (2005), p. 343.

14) G. H. Bennett, *The Royal Navy in the Age of Austerity, 1919-22: Naval and Foreign Policy under Lloyd George* (London, 2016), p. 16. 영국 정부는 약 2천만 파운드를 투자해 새로운 함대들과 순양전함들을 건조하게 함으로써 영국 해군력이 확고한 우월성을 확보하도록 했다.

뿐만 아니라 장착되는 무기들의 다양성을 증대시켰다. 따라서 한 국가의 해군력은 강력한 경제력 없이는 지탱하기 힘들어졌다. 그러나 최초의 산업국가로서 영국이 누렸던 우월한 경제력은 경쟁 국가들이 빠른 속도로 산업화를 추진함에 따라 상대적인 쇠락을 경험하고 있었다. 1900년부터 영국의 철강 생산량은 미국과 독일 모두에게 뒤처지기 시작했다. 철강 생산은 산업화 자체의 척도일 뿐만 아니라 잠재적 군사력의 척도라는 점에서 이와 같은 상황은 영국의 경제력과 군사력의 쇠퇴를 의미했다.¹⁵⁾ 이와 동시에 해외 무역에 의존하는 영국 경제는 19세기 후반 이래로 경쟁 국가들의 관세 도입으로 많은 타격을 입고 있었다.

영국의 해군력과 경제력의 약화는 영국의 대내외적 정책의 상징이던 자유주의에 기인한 것이었다. 19세기 중엽 이래로 작은 정부를 고수해 온 영국은 국가 주도로 많은 예산을 투입하여 국방력을 강화하고 제국을 개발하는 등의 기획을 결여하고 있었다. 1914년 이전 국민 소득 대비 영국의 군사비 비중은 유럽의 어느 강대국보다 낮았다.¹⁶⁾ 그럼에도 주변 강국들의 본격적인 도전이 없었기 때문에 영국은 적은 비용으로 우월한 해군력을 보유할 수 있었으며, 방대한 제국 간의 자유무역을 통해 경제를 발전시켜나갈 수 있었다. 영국의 해군력과 경제력이 다른 국가들보다 월등한 상황에서 자유주의적인 국정 운영은 별 다른 문제를 야기하지 않았다. 오히려 자유주의는 영국의 번영을 이끈 주역으로 칭송받았다. 그러나 19세기 후반 신흥 강국들의 출현은 다양한 측면에서 영국에게 부정적인 영향을 미쳤다. 19세기 중엽 이래로 영국은 공식적인 영토 합병과 통치 없이 자유무역을 통해 제국주의적 이해관계를 추구하는 비공식적 제국을 운영하고 있었다. 그러나 1880년 이후 식민지 쟁탈전에서 영국은 그 동안 유지해왔던 비공식적 제국의 4분의 1을 잃게 될 정도로 막대한 손실을 경험했다.¹⁷⁾

따라서 자유주의의 한계를 인식한 정치인들의 등장은 당연한 결과였

15) 폴 케네디, 이왈수 외 역, 『강대국의 흥망』 (韓國經濟新聞社, 2014), pp. 278-280; 케네디, 『영국 해군 지배력의 역사』, pp. 357-358.

16) 케네디, 『강대국의 흥망』, p. 321.

17) 위의 책, p. 316.

다. 체임벌린을 중심으로 한 일단의 정치인들은 자유주의가 영국의 심각한 경제적·군사적 위기 상황을 초래한 주된 원인이라고 비난했다. 애머리 역시 자유방임적인 국가 운영으로 인해 영국이 경제 및 군사 문제에 대한 통제력을 상실했다고 보았다.¹⁸⁾ 1902년 제국 회의(Imperial Conference)에서 체임벌린은 전 세계적 제국을 방위하는 데 드는 비용이 영국이 감당할 수 있는 경제력의 수준을 뛰어넘었음을 지적했다.¹⁹⁾ 영국의 경제력이 회복되지 않는다면 더 이상 영국은 세계 강국으로서의 지위를 유지할 수 없을 것이었다. 따라서 체임벌린은 경제 위기를 타개할 수 있는 대책이 무엇보다 필요하다고 보았다. 그는 경쟁 국가들이 관세를 도입하고 있는 상황에서 영국만 자유 무역을 고수하는 것은 이치에 맞지 않는다고 비판하며 대안을 제시했다. 그것은 관세 개혁을 통해 제국 내 무역을 장려함으로써 영국 산업의 경쟁력을 회복시키는 방법이었다.

체임벌린이 경제적 쇠락에 주로 관심을 기울였다면, 애머리의 관심은 군사적 측면에서의 영국의 쇠락이었다. 애머리 역시 체임벌린과 마찬가지로 관세 개혁의 대의를 주장했다. 애머리가 볼 때 강대국으로서 영국의 지위가 쇠퇴하게 된 근본적인 원인은 해군력의 약화였다. 애머리는 영국 역사에 대한 분석을 통해 자유주의를 정도(正道)에 어긋난 예외적 현상으로 규정했다. 자유주의가 국가의 중심 이념으로 자리를 잡았던 19세기 중엽 이전까지 영국 정부의 국정 운영 방향은 항상 강한 방위력을 지닌 국가를 건설하는 것이었다. 방위력 강화 정책은 영국의 해군력을 강화시켰을 뿐만 아니라 경제적인 번영을 누리게 하는 일석이조의 결과를 초래했다. 예컨대 항해법은 전 세계적인 해상 지배력뿐만 아니라 운송업의 발전과 경제적인 이윤을 창출하는 효과를 거뒀다. 강력한 해군력을 바탕으로 식민지를 획득한 영국은 전시에 천연자원뿐만 아니라 제조

18) Gamble, Andrew, "Theories and Explanations of British Decline" in Richard English, and Michael Kenny, eds., *Rethinking British Decline* (London, 2000), p. 5; L. S. Amery, "Imperial Defence and National Policy" in Charles S. Goldman, ed., *The Empire and the Century: A Series of Essays on Imperial Problems and Possibilities* (London, 1905), p. 180.

19) Phillips O'Brien, "The Titan Refreshed: Imperial Overstretch and the British Navy before the First World War," *Past & Present*, vol. 172, no. 1 (2001), pp. 148-149.

품까지 쉽게 동원할 수 있었고, 이것은 영국이 여러 차례 전쟁에 승리할 수 있었던 원동력이었다.²⁰⁾ 따라서 애머리는 방위의 중요성을 강조했던 전통적인 국정 운영 방침으로의 귀환을 강력하게 주장했다.

강력한 방위력을 지닌 국가가 되려면 충분한 방위비의 지출이 필요했다. 방위비에 대한 관점에서 체임벌린과 애머리는 정반대의 생각을 가지고 있었다. 체임벌린은 영국이 사회 복지와 같은 더 바람직한 곳에 투자할 수 있을 돈을 방위비에 낭비하고 있다고 생각했다.²¹⁾ 그러나 애머리는 방위비가 결코 낭비가 아니며 반드시 필요한 지출이라고 보았다. 애머리는 영국의 방위력이 허약해진 원인을 영국인들의 잘못된 인식에서 찾았다. 그 동안 영국인들은 방위 문제를 국민적 삶과 떨어져 있는 별개의 문제로 생각해왔기에 방위비의 지출을 부정적으로 간주했다는 것이다. 애머리는 방위 문제 안에 외교, 무역, 산업, 대내 정책, 영토, 인구 관련 문제들이 모두 내포되어 있다고 보았다. 따라서 방위를 강화한다는 것은 모든 영역에서 전반적으로 강력한 국가가 될 수 있다는 의미를 가지고 있었다. 영국이 목표로 삼아야 하는 방위의 대상은 단순히 영국 제도의 방위가 아니라 영 제국이라는 넓은 차원의 방위였다. 애머리는 영국의 방위 정책이 영 제국의 영토 보존, 물질적 부의 성장과 보호, 사회적·정치적 행복의 유지와 발전 그리고 국민적 전통과 정체성의 유지와 발전을 추구해야 한다고 주장했다.²²⁾

19세기 말 20세기 초 영국의 해군 예산은 계속 상승했으나 해군은 점점 제국적 성격을 잃고 있었다. 영국 해군은 그 동안 해상의 평화를 유지하는 경찰력의 역할을 해왔으며, 이를 바탕으로 영국은 제국간의 활발한 무역을 통해 강대국으로 성장할 수 있었다. 그러나 앞서 언급했던 머헨의 저서는 해군력의 역할을 이와는 완전히 다른 것으로 규정해버렸다. 머헨은 해군의 역할을 결정적인 군사력, 즉 적의 함대를 파괴해버리는 것으로 정의했으며, 전함들의 집중 배치의 필요성을 역설했다.²³⁾ 해군성

20) Amery, "Imperial Defence and National Policy," p. 177.

21) O'Brien, "The Titan Refreshed," p. 151.

22) Amery, "Imperial Defence and National Policy," p. 175.

23) Thompson, *Imperial Britain*, p. 116

은 머헨의 논지를 받아들여 영국 해역 주변에 모든 병력을 집중시켜나갔다. 해군성의 관점에서 볼 때, 앞으로 영국이 누군가와 전쟁을 벌이게 된다면 그 대상은 바로 독일이 될 것이었다. 1904년 해군참모총장(First Sea Lord) 존 피셔(John Fisher)는 먼 해역에 위치한 낡은 함대들을 폐기시키고 드레드노트 전함들을 영국 해역에 집중시키는 해군 재배치 정책을 추진함으로써 해군의 성격을 영국 방위에 한정했다.²⁴⁾

그러나 해군력의 집중 정책이 국가적으로 전적인 지지를 받은 것은 아니었다. 애머리를 비롯해서 해군성의 정책 노선에 반대했던 모든 사람들은 해군력을 제국과 연결시켰다. 이러한 주장의 기원은 해군 전략가 존 콜롬(John Colomb)이 1867년에 발간한 소책자였다. 그는 우월한 해군력이야말로 제국을 방위할 수 있는 유일한 방법이라고 주장했다.²⁵⁾ 이러한 생각이 널리 전파되기 시작한 것은 1880년대가 되어서야 가능했다. 1895년에 공식적으로 설립된 해군 연맹(Navy League)은 해군의 지배력과 영 제국의 행복 사이의 상호 관계를 강조하며, 그것을 영국 대중과 정치인들에게 널리 알리고자 했다. 해군 연맹에 소속된 많은 사람들은 해군의 전 세계적 성격을 약화시키는 피셔의 정책에 많은 불만을 표시했다.²⁶⁾

애머리는 다양한 강연 활동을 통해 영국의 해군력이 왜 영국 제도의 방위에 국한되어서는 안 되는지 자신의 의견을 피력했다. 애머리는 해군 정책이 영 제국의 지리학적인 고려를 바탕으로 계획되고 실행되어야 한다고 보았다. 전 세계적으로 분포된 제국을 단일한 총체로서 본다면, 대서양, 태평양 그리고 인도양은 영 제국의 내부 수로이며, 이 내부 수로에서 영 제국은 자유로운 교류를 보장받아야 했다. 따라서 해군이란 제국을 하나로 통합시키는 역할을 하는 존재였다.²⁷⁾ 그런 점에서 애머리는 ‘제국

24) O'Brien, "The Titan Refreshed", p. 154. 피셔의 해군 재배치 정책의 결과 해군 비용은 2년 만에 4,100만 파운드에서 3,720만 파운드로 감소했다.

25) Thompson, *Imperial Britain*, p. 111.

26) Frans Coetzee, *For Party or Country: Nationalism and the Dilemmas of Popular Conservatism* (Oxford, 1990), p. 16; N. C. Fleming, "The Imperial Maritime League: British Navalism, Conflict, and the Radical Right, c.1907-1920," *War in History*, vol. 23, no. 3 (2016), p. 302.

27) L. S. Amery, *Union and Strength: A Series of Papers on Imperial*

적인 해군주의자(an imperial navalist)'였다. 제국적인 해상력의 필요성은 경제적, 군사적 측면에서 정당화되었다. 경제적 측면에서 볼 때, 전 세계적인 제해권은 제국 간의 안전한 교역을 보장할 것이었다. 또한 제국의 특정 지역에서 전쟁이 일어날 경우 파병대의 안전한 수송은 우월한 해군력이 확고히 자리 잡고 있어야 가능한 일이었다. 애머리는 2국 표준주의를 지리적인 개념으로 해석했다. 지리적으로 영 제국은 하나 이상의 국가들과 충돌할 가능성이 있는 입지 조건을 지니고 있기에 2국 표준주의는 전략상 반드시 필요했다.²⁸⁾

애머리에게 태평양은 다른 어느 해역보다도 전략적으로 가장 중요한 곳이었다. 그러나 해군 예산의 증가로 영국 경제가 어려움을 겪고 있는 상황에서 태평양에 배치된 영국 해군은 일차적인 희생양이 되었다. 대신에 영국은 태평양의 안보를 일본의 해군력을 빌려 보완해나가고자 했다. 1902년 체결된 이래 1905년 재개된 영일동맹은 태평양에 위치한 자치령들, 인도의 해상 그리고 아프리카 동쪽의 해안을 보호해 줄 수 있는 최선의 방법으로 간주되었다. 피셔는 1907년 태평양 소함대(Pacific Squadron)를 해체함으로써 태평양에서 영국 해군의 허약함을 한층 더 악화시켰다. 해군 연맹은 영일 동맹이 영국의 이해관계를 충분히 보장해 줄 수 없다고 주장하며 피셔의 정책을 비판했다.²⁹⁾ 애머리 역시 충분한 영국 해군력이 태평양에 배치되어야 할뿐만 아니라 그 곳에 영속적인 기지를 보유하고 있어야 한다고 주장했다. 애머리는 태평양에서 미국과 일본이 해군력을 증강하고 있는 상황에 주목하며 영국이 경쟁력을 상실해서는 안 된다고 보았다.³⁰⁾ 동맹 체제에 의존하기보다 자국의 힘을 길러야 한다는 애머리의 주장은 국제 정치의 냉혹함을 잘 인식한 것이었다.

해군력의 성격에 대한 논쟁 외에도 새로운 시대에 필요한 군사적 전략과 관련하여 다양한 의견들이 제시되었다. 그 중 대표적인 것은 육군

Questions (London, 1912), p. 93.

28) L. S. Amery, *Canadian Citizenship and Imperial Defence* (1910), p. 6.

29) Peter Lowe, "The Round Table, the Dominions, and the Anglo-Japanese Alliance, 1911-22," *The Round Table*, vol. 86, no. 341 (1997), p. 82; Thompson, *Imperial Britain*, pp. 115-116.

30) Amery, *Union and Strength*, pp. 94-96.

력의 중요성에 대한 주장이었다. 보어 전쟁은 영국 육군력의 부족 현상을 드러내는 결정적 계기로 작용했다. 지리학자 핼포드 매킨더(Halford Mackinder)는 1904년 『역사의 지정학적 중심 축(*The Geographical Pivot of History*)』이라는 보고서에서 해군력보다 육군력이 미래에 더욱 중요한 역할을 하게 되리라는 주장을 펼쳤다.³¹⁾ 애머리 역시 1902년 조직된 국민 징병 연맹(National Service League)의 일원으로서 징병제를 통한 육군력의 강화를 지지했다. 그러나 많은 정치인들은 정파를 막론하고 징병제가 불필요하다는 입장을 취했다. 자유당에서는 징병제를 ‘군사 계급(military caste)’의 반민주적인 음모로서 비난했다면, 보수당 지도자 아서 벨푸어(Arthur Balfour)는 징병제를 비현실적일 뿐만 아니라 영국에 어울리지 않는다고 비판했다.³²⁾

애머리가 육군력의 강화를 주장한 이유는 해군력의 제국적 성격을 회복시키기 위함이었다. 해군력이 제국적 역할을 확실히 담당할 수 있으면, 영국의 방위 문제가 해결되어야 하고 그것은 육군력의 강화를 통해 가능했다. 애머리에게 육군 예산은 해군에 필요한 비용을 모두 지출하고 난 다음에 부차적으로 할당되는 것이었다.³³⁾ 즉 육군력은 해군력의 대안이 아니라 해군력의 보충 병력으로서 이용되어야 했다. 따라서 애머리는 기본적으로 해군주의자였다. 다음의 언급에서 확인할 수 있듯이 애머리는 군사력의 기반이 경제력이라는 사실을 명확히 인식하고 있었다. “해양력이 강력한 산업력에 그 기반을 두지 않고 그 배후에 많은 인구를 갖고 있지 않다면, 해양력은 세계적인 분쟁에서 버틸 수 없다.”³⁴⁾ 그러나 강력한 군사력과 경제력의 유지가 영국의 힘만으로는 불가능해진 상황에서 애머리는 제국 내의 협력과 통합에서 앞으로 나아가야 할 방향을 발견했다.

31) H. J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History,” *The Geographical Journal*, vol. 23, no. 4 (1904), p. 436. 매킨더는 유라시아 지역이 미래에 전략적 요충지가 될 것이라고 예측했다.

32) Matthew Johnson, *Militarism and the British Left, 1902-1914*, (Basingstoke, 2013), pp. 92-96.

33) L. S. Amery, *The Problem of the Army* (London, 1903), p. 4.

34) Wilkinson, Spencer et al., “The Geographical Pivot of History: Discussion,” *The Geographical Journal*, vol. 23, no. 4 (1904), p. 441.

2. ‘건설적인 제국주의자’

버나드 포터(Bernard Porter)는 그의 저서 『의도치 않은 제국주의(Absent-minded Imperialism)』에서 열정적인 제국주의자들(the pro-imperial zealots)을 두 부류로 구분한다. 첫 번째 부류는 전통적인 상층계급으로, 그들은 피지배민들을 통치하는 것을 ‘백인의 짐’으로 간주했고 제국을 온정주의적인 가부장적 지배와 통치의 대상으로 바라보았다. 두 번째 부류는 ‘이방인들(outsiders)’로서, 이들은 19세기 말 20세기 초에 새로 등장한 제국주의자들이었다. 그들은 사회 계급, 혈통, 성장 및 활동 배경의 관점에서 전통적인 지배 계급과 거리가 있었다. 이 부류에 속하는 대표적인 인물들로는 조지프 체임벌린, 알프레드 밀너, 그리고 세실 로즈 등이 있었다. 체임벌린은 자본가 출신이었고, 밀너는 독일에서 태어나고 교육받았으며, 로즈는 17살에 남아프리카로 건너간 이력을 지니고 있었다.³⁵⁾ 애머리 역시 유대계 혼혈로 인도에서 태어나 남아프리카에서 기자로 활동했다는 점에서 이방인이었다. 따라서 이들은 전통적인 관점에서 벗어나 새로운 시선으로 제국을 바라볼 수 있었다. 제국은 쇠락해가는 영국을 지탱해 줄 수 있는 근대화와 개혁의 대상으로 인식되었다.

이처럼 제국을 통해 강대국으로서의 영국의 지위를 유지하고자 했던 사람들을 건설적인 제국주의자라고 부른다. 이들에게 제국은 상당한 잠재력을 지닌 소중한 원천이었다. 1870년대 이후 신제국주의는 유럽 국가들의 식민지 쟁탈전을 야기했고, 전 세계 많은 영토들이 분할되어 각국의 식민지로 귀속되었다. 더 이상 새로운 영토를 확대할 여지가 없는 상황에서 영국이 해야 할 일은 영 제국의 추가적인 팽창보다는 이미 소유하고 있는 영 제국을 효율적으로 이용하는 것이었다. 기존에 영 제국이 방심한 상태에서 획득되고 팽창했다면, 이제는 의도적으로 영 제국을 효율적으로 조직하는 작업이 필요했다. 제국은 영국의 원료 및 식량 공급

35) Bernard Porter, *Absent-minded Imperialism : empire, society, and culture in Britain*, (Oxford, 2004), pp. 228-232.

지인 동시에 영국 제조품의 시장이며, 영국 이민자들의 정착지이자 방위력의 근간으로 인식되었다. 이들에게 제국의 해체는 영국이 지닌 중요한 자산의 상실을 의미했다. 따라서 건설적인 제국주의자들은 제국을 통합함으로써 영국의 군사력과 경제력을 향상시켜야 한다고 보았다.

제국 통합의 핵심적인 대상은 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 그리고 남아프리카와 같은 자치령들이었다. 19세기 말 제국 개념은 영국과 자치령들과의 관계로 정립되었는데, 이러한 제국의 의미는 케임브리지 교수였던 존 실리(John Robert Seeley)에 의해 널리 전파되었다. 그는 1883년 출간된 『잉글랜드의 팽창(*The Expansion of England*)』에서 지난 두 세기 간의 영국 역사를 제국의 팽창과 영어권 사람들의 전파로 정의했다. 실리에 따르면, 영 제국은 무력에 의해 모인 국가들의 집단이 아니라 하나의 국민(nation)이었다.³⁶⁾ 이 하나의 국민은 앵글로 색슨이라는 동일한 혈통을 공유하고 있다는 점에서 제국 내 다른 식민지 주민들과 구분되었다. 혈통에 대한 강조는 국제 정세를 국가와 인종간의 경쟁으로 바라보던 건설적인 제국주의자들의 사고방식에서 비롯된 것이었다. 체임벌린은 미래에 군소 왕국들이 큰 제국들에 종속될 것이라고 예측했고, 밀너는 국가들이 서로 경쟁하는 것을 세계의 신성한 질서이자 삶과 진보의 법칙이라고 간주했다.³⁷⁾ 이러한 약육강식의 경쟁에서 살아남기 위해서는 영국과 자치령들이 긴밀한 협력을 통해 힘을 강화하는 방법밖에 없었다.

애머리 역시 영국의 운명이 자치령들의 운명과 무관하지 않다고 생각했다. 애머리에 따르면, 영 제국이 경험해 온 중요한 두 가지 정치적 변화는 미국의 탄생과 자치령의 성장이었다. 그 중에서도 자치령의 등장과 발전은 미국의 탄생과 달리 바람직한 현상으로 간주되었다. “미국의 등장은 독립 전쟁이라는 투쟁과 불화를 전제로 했다면, 자치령들은 상호 이해와 공감, 그리고 제국의 통합과 힘을 유지하기 위한 협력 속에서 평화롭게 발전”했다는 것이다.³⁸⁾ 미국 독립이 영 제국이 지닌 중요한 자산

36) Thompson, *Imperial Britain*, p. 18.

37) 케네디, 『강대국의 역사』, p. 274 ; Michael Pugh, *Liberal Internationalism: The Interwar Movement for Peace in Britain* (Basingstoke, 2012), p. 1

의 상실을 의미했다면, 자치령들은 영 제국의 힘을 강화시켜줄 수 있는 대안이 될 수 있었다. 자치령 중심의 제국 통합은 특히 방위의 측면에서 중시되었다. 애머리는 1911년 연설에서 영국의 안보가 제국의 통일성 유지에 달려있음을 강조했다. 제국으로부터 자치령들이 독립한다면 그것은 영국의 안보에 크나큰 타격을 가할 것이었다. 자치령들은 제국의 부와 인력의 광범위한 기반이라는 점에서 자치령들 없이 영국의 안보는 장기적으로 불가능했다.³⁹⁾

애머리는 다른 강국들이 영국보다 유리한 조건에서 영국과 경쟁하고 있다고 파악하고 제국 통합의 중요성을 다음과 같이 강조했다. “제국 없이 영국은 경쟁국들에 맞서 식민지와 해군을 유지할 수 없다. 경쟁국들은 영국과 같은 작은 규모의 섬보다 훨씬 더 폭넓고 안정적인 기반 위에서 해군력을 증강해나가고 있으며 제국에 대한 열망을 키워나가고 있다.” 영국에게 제국 통합이 국가의 생존을 위해 중요한 문제라면, 자치령들에게도 제국 통합은 그들의 발전에 도움이 될 것이었다. 애머리는 자치령들의 경제가 발전할수록 그들은 식민지들과 해상력을 필요로 할 것이라고 생각했다. 산업의 발전은 원료 공급지와 시장뿐만 아니라 대외 무역을 보호해줄 방위력을 필요로 한다는 이유에서였다.⁴⁰⁾ 따라서 이미 영국이 발전시켜 온 제국 내의 식민지들과 해군력은 자치령들의 협력을 유도할 수 있는 매력적인 유인책이 될 수 있었다.

애머리가 구상한 제국 통합의 성격은 자치령들이 영 제국을 위해 자발적으로 영국과 협력하는 체제였다. 애머리는 “영국이 선택해야 하는 유일한 대안은 동등한 협력 관계를 기초로 하는 제국 통합”이라고 명시했다.⁴¹⁾ 이는 영 제국이 직면한 대내외적 상황에 대한 명확한 인식에 기반을 둔 것이었다. 자치령들은 이제 식민지 개척자들(colonists)이 아니라 신생 국민들(young nations)이 거주하는 장소로 변모했다. 애머리는 자치령 주민들이 그들만의 독자성을 키워나가고 있으며, 스스로 운명을 개

38) *Hansard's Parliamentary Debates*, Series V, vol.187, cc 65-66 (27 July 1925).

이하 *Hansard's*로 약칭.

39) *The Times*, 11 October 1911.

40) Amery, *Union and Strength*, pp. 28-29.

41) *Ibid.*, p. 29.

척해나가려는 야망으로 가득 차 있다고 보았다.⁴²⁾ 따라서 자치령들이 독자적인 해군력을 통해 자국의 방위 및 외교 문제에 대해 결정권을 지닐 수 없다면 제국으로부터 독립을 추구할 것이었다. 시대적 변화는 더럼의 보고서가 제시했던 유보사항들을 제거해야 할 필요성을 자극했다. 애머리는 이 점을 명확히 인식하고 있었으며 자치령들이 영국과 동등한 지위를 부여받게 될 지라도 그들은 제국 내에 남아있는 쪽을 선택할 것이라고 확신했다.

자치령들의 국민의식 성장은 대외적인 위기 상황과 함께 진행되고 있었다. 그것은 전 세계적인 팽창을 의미했다. 애머리의 표현에 따르면, “잉글랜드의 팽창 이후에 유럽의 팽창, 아메리카의 팽창, 그리고 아시아의 팽창이 시작되었다.”⁴³⁾ 이러한 팽창 움직임은 자치령들이 영국 외의 다른 국가들과 갈등을 일으킬 가능성을 증대시켰다. 독일은 태평양에 위치한 섬들을 점령하고 있었고 일본은 러일 전쟁 이후 팽창의 욕망을 노골적으로 드러내고 있었다. 이러한 상황에서 태평양에 위치한 자치령들, 특히 오스트레일리아와 뉴질랜드는 상당한 안보 불안감을 느끼게 되었다. 그러나 영국은 자치령들의 불안감을 달래기 위해 해군 집중 정책을 통해 자치령들의 위기의식을 더욱 증폭시켰고 자치령들은 독자적인 해군력을 양성함으로써 자국의 안보를 방위해야 할 필요성을 느끼기 시작했다. 이러한 상황에서 애머리가 구상한 영국과 자치령 해군들의 협력은 자치령들의 위기감을 해소시키는 동시에 제국 전체의 안보를 보장해줄 수 있는 효과적인 대안이 될 수 있었다.

그 동안 영국은 전 제국의 방위 의무를 담당하는 대신에 자치령들로부터 보조금을 지원받는 형태의 해군 정책을 운영해 나갔다. 그러나 자치령들의 보조금 비중은 전체 해군 비용에서 미미한 수준이었다. 국제적인 경쟁 속에서 영국의 해군 관련 지출은 나날이 높아져만 갔고, 영국 시민들의 세금 부담도 이에 상응해 증대했다. 체임벌린은 높은 수준의 과세로 인해 영국 대중이 반란을 일으키지 않을까 우려했다.⁴⁴⁾ 많은 영

42) *Ibid.*, pp. 23-24.

43) *Ibid.*, p. 24.

44) 영국이 약 200만 파운드를 부담했다면, 오스트레일리아는 약 7만 파운드를, 뉴질

국민들은 자치령들이 더 많은 비용을 부담해야 한다고 주장하기 시작했고, 그 결과 자치령들이 부담하는 비용은 이전보다 상승하게 되었다. 자치령들은 그 대가로 영국 해군의 운영에 대한 발언권과 통제권을 갖기를 희망했다. 그러나 해군성은 해군 지휘권을 공유하기를 원하지 않았고 자치령들은 독자적인 해군 건설을 요구하면서 영국에 맞섰다. 뉴질랜드는 상대적으로 해군성에 지속적인 지지를 보낸 반면, 오스트레일리아는 독자적인 함대 건설의 권리를 강하게 요구했다. 캐나다 역시 독자적인 해군을 보유하는 것은 자치령들의 의무라고 주장하면서 영국을 압박했다.⁴⁵⁾

해군성은 더 이상 이러한 추세를 거스를 수 없었다. 1909년 피셔는 마침내 영국 중심의 함대 개념을 포기하고, 자치령 해군들의 협력을 토대로 하는 태평양 함대(Pacific Fleet)를 선포했다. 태평양 함대는 총 네 개의 소함대들로 구성될 것이었는데, 그 중 두 소함대는 캐나다와 오스트레일리아가 완전한 통제권을 지닐 것이고 나머지 두 소함대는 영국의 관할에 속하는 대신 뉴질랜드로부터 보조금을 받을 것이었다.⁴⁶⁾ 피셔는 이 계획을 통해 영국 해군의 집중 상태를 완화시키고자 하였다. 그러나 태평양 함대는 영국 해군성의 통제를 받는다는 점에서 자치령들이 온전히 영국과 동등한 지위를 지니게 된다는 의미는 아니었다. 오스트레일리아와 뉴질랜드와 달리 캐나다는 이러한 한계를 명확히 인식하고 있었다. 캐나다 정부는 태평양 함대 계획이 자치령들의 국민의식을 인정한 것이라기보다 제국주의를 다른 방식으로 재주장한 것이라고 생각하면서 태평양 함대에 참여하지 않겠다고 선언했다.⁴⁷⁾

피셔의 선언을 계기로 자치령들에서는 독자적인 해군 창설 움직임이 성과를 거두고 있었다. 1910년에 오스트레일리아 해군(the Royal Australian Navy, RAN)과 캐나다 해군(the Royal Canadian Navy, RCN) 창설 관련 입법이 각 자치령 의회에서 통과되었고 다음 해 영국

랜드는 약 1만 파운드를 부담했다. O'Brien, "The Titan Refreshed," p. 149.

45) Thompson, *Imperial Britain*, p. 119; O'Brien, "The Titan Refreshed," p. 158.

46) Thompson, *Imperial Britain*, p. 122.

47) Hew Strachan, *The First World War, Volume I : To Arms* (Oxford, 2003), p. 521.

왕실의 인가를 받았다. 애머리는 이러한 상황의 변화를 적극적으로 환영했다. 자치령들의 독자적인 해군력을 바탕으로 하는 영 제국 해군력의 통합은 자치적인 국가들의 협력체인 제국의 헌정적 구조에 상응한다는 이유에서였다. 그러나 1911년 해군성 장관이 된 처칠은 자치령들의 해군 창설이 제국 전체의 방위에 악영향을 미칠 것으로 평가했다. 자치령 해군은 자국의 방위에만 몰두함으로써 오히려 제국 전체의 방위를 약화시킬 것이라는 판단에서였다. 처칠은 “별개의 해군들은 허약하지만, 하나로 통합된 해군은 어느 유럽 강국보다 강력한 해군이 될 것”이라고 보았다.⁴⁸⁾ 따라서 처칠의 입장은 단일한 영국 함대에 자치령들이 보조금을 지불하는 기존 노선을 고수하는 것이었다.

그러나 애머리는 자치령들의 독자적 해군력이 제국의 안보를 위한 기초인 동시에 자치령들의 독립을 저지하고 제국 통합을 달성할 수 있는 방법이 될 수 있으리라 생각했다. 따라서 영국 정부가 해야 할 일은 자치령들의 해군 창설을 반대하는 것이 아니라 자치령 해군의 존재가 불가피함을 인정하고 그들이 제국의 일원으로 남아있도록 하는 것이었다. 애머리는 자치령 해군에 대해 두 가지 원칙을 제시했다. 첫째, 자치령 해군은 제국 해군의 일원으로서 영국 해군과 함께 전시에 적의 함대를 공격하고 평시에는 바다의 질서와 평화를 유지하는 역할을 할 것이었다. 둘째, 자치령 해군과 영국 해군은 물적, 인적 차원의 정기적인 상호 교류를 통해 제국 통합을 공고히 할 것이었다.⁴⁹⁾ 그러나 신생 자치령 해군은 여러 방면에서 영국의 도움을 필요로 했기에 진정한 상호 교류는 불가능했다. 애머리는 영국 해군이 자치령 해군의 훈련을 돕는 등 오랜 경험과 전통을 자치령과 공유해야 한다고 보았다. 그런 점에서 영국 해군은 자치령 해군의 성장을 돕고 발전방향을 지도하는 선도자로서의 역할을 할 것이었다.

강력한 자치령 해군을 발전시키는 일은 결코 단순한 작업이 아니었

48) Thompson, *Imperial Britain*, p. 123; Christopher M. Bell, “Sentiment vs Strategy: British Naval Policy, Imperial Defence, and the Development of Dominion Navies, 1911-14,” *The International History Review*, vol. 37, no. 2 (2015), p. 265.

49) Amery, *Canadian Citizenship*, p. 7.

다. 해군 병력으로 복무할 수 있는 충분한 사람들이 전제되어야 했고, 선박 건조와 해군 기지 건설을 가능케 하는 산업 능력과 충분한 자금이 필요했다. 애머리는 군사력과 경제력 그리고 인구의 상호 관계를 잘 이해하고 있었다. 애머리에 따르면, 어느 한 공동체의 군사적 역량을 결정짓는 요소는 인구, 경제 발전, 그리고 개개인의 전투적 자질이였다. 애머리는 가난한 인도인들이 선천적으로 군사적 본능이 결여되어 있다고 간주했다는 점에서 인종주의적인 사고방식을 지니고 있었다. 당시 자치령들은 다른 식민지들에 비해 산업적인 발전을 구가하고 있었다. 따라서 영 제국의 안보는 영국과 자치령들의 백인들에만 의존할 수 있었다. 그러나 이 지역에 거주하는 백인들 중 영국에 부정적인 생각을 지닌 아일랜드인, 프랑스계 캐나다인, 그리고 네덜란드계 남아프리카인은 제외해야 했다. 이들을 제외하면, 영 제국 내의 효율적인 백인 인구는 약 5천 6백만 명에 불과했다. 이는 약 6천 2백만 명을 지닌 독일과 약 7천만 명을 지닌 미국보다 적은 수였다. 게다가 영국과 자치령들 사이의 인구 분포는 상당히 불균등했다.⁵⁰⁾ 이러한 불균등한 인구 문제는 자치령들의 안보와 경제 발전에 악영향을 미치고 있었다.

따라서 영 제국 구조의 효율적인 개편 없이는 영 제국 전체의 군사력 강화는 불가능할 것이었다. 이는 자유방임적인 국정 운영 노선의 변화를 전제로 했다. 영국 정부는 영 제국 밖으로 인구 유출을 막는 동시에 영국의 과잉 인구를 자치령들로 이주시키고 영국과 자치령들 모두의 경제 발전을 위한 정책을 추진해야 했다. 애머리는 영 제국이 인구수에서 경쟁 국가들에 뒤처지게 된 이유를 정부 주도의 계획적인 이민 정책의 부재에서 찾았다. 이민 문제는 그 동안 사적인 단체들의 주관에 맡겨져 있었다. 그에 따라 1880-90년대 영국 이민자들 중 3분의 2가 미국을 정착지로 선택했다. 애머리는 “영국이 18세기보다 19세기에 더 큰 식민 제국을 미국에게 상실”하는 결과를 초래했음을 강조했다.⁵¹⁾ 이는 아메리카 식민지의 독립보다 이민으로 인해 훨씬 더 많은 인적 자원이 미국으로 유출되었음을 의미했다. 이제는 국가가 체계적인 제국 내 이민을 장려함

50) Amery, *Union and Strength* pp. 86-90.

51) *Ibid.*, p. 180.

으로써 인적 자원의 유출을 막아야 했다.

애머리는 이민을 통해 영 제국 전체의 경제 발전을 이룰 수 있으리라 보았다. 인구의 분배는 장기적으로 산업의 분배를 의미했다. 애머리는 영국 본토와 자치령들이 여러 측면에서 정반대되는 특성을 지니고 있다고 파악했다. 영국에는 ‘세상에서 가장 유능하고 효율적인 인종’이 좁고 깨끗하지 못한 환경에 모여살고 있지만, 영국 밖에는 광대한 영토와 천연 자원을 지니고 있으나 충분한 자본과 인력을 결여하고 있는 자치령들이 있었다. 따라서 영국인들의 이민은 자치령들의 경제적 잠재력을 발전시킬 수 있는 원동력이 될 수 있었다. 애머리는 영국의 포화된 2차 산업 인구를 자치령들에서 농업과 같은 1차 산업에 종사하게 함으로써 가장 효율적인 방식으로 영 제국 전체의 경제 발전을 달성할 수 있으리라 보았다.⁵²⁾ 이러한 산업의 분배는 관세개혁이 동반될 때 더 효과적으로 이루어질 수 있었다. 애머리가 체임벌린의 관세개혁을 지지한 것은 이러한 배경에서였다. 애머리의 사고에서 경제적 단위는 영 제국 전체였다. 따라서 자유무역을 주장하는 사람들을 향해 사적인 이윤에 매몰되지 말고 항상 제국적인 차원에서 무엇이 이득인지를 살펴보는 것이 필요하다고 주장했다.⁵³⁾

1차 세계 대전 직전 해군성의 기본 정책 노선은 애머리의 제국 통합론과 정반대 방향으로 나아갔다. 국가 주도의 이민 정책은 여전히 부재했고, 관세 개혁은 여전히 자유방임주의적인 정서에 어긋났다. 심지어 1913년에 처칠은 태평양 함대 계획을 폐지하기에 이르렀는데, 이는 영국 해군의 전 세계적인 해상 지배력을 부정하는 동시에 자치령들의 독자적 해군의 필요성을 부정한다는 의미였다. 처칠은 전 세계의 해역을 결정적인 무대와 부차적인 무대로 구분했으며, 태평양과 같은 부차적인 무대에서는 아무리 해군력이 강력하다 해도 전혀 쓸모가 없다고 보았다. 영국 해군은 영국 주변 해역에서 압도적인 우월함을 확보해야 하고, 그것이

52) *Hansard's Parliamentary Debates*, Series V, vol. 192, cc. 666-667 (24 February 1926).

53) L. S. Amery, *The Great Question: Tariff Reform or Free Trade?* (London, 1909).

다른 해역에서의 승리를 결정지을 것이었다. 따라서 오스트레일리아와 뉴질랜드의 안보는 태평양 함대가 아니라 영국 해역에 집중된 영국 해군력과 영일 동맹에 달려있었다.⁵⁴⁾

그러나 태평양 함대 계획이 폐지되었다 할지라도 이미 진행 중인 자치령 해군의 성장을 저지할 수는 없었다. 오히려 처칠의 선언은 자치령들의 독립 의식을 자극하는 계기가 되었다. 오스트레일리아와 뉴질랜드는 더 이상 영국 해군력에 의존할 수 없다는 확고한 의구심을 지니게 되었다. 1912년 오스트레일리아 수상 앤드류 피셔(Andrew Fisher)는 태평양 함대가 부재한 상황에서 일본에 대항해 자립적으로 자국을 방위해야 할 필요성을 느끼고 해군력 증강 계획을 발표했다.⁵⁵⁾ 뉴질랜드 국방부장관 제임스 앨런(James Allen)은 뉴질랜드 주민들이 일본의 해군 팽창에 위협을 느끼고 있으며, 독자적인 함대 건설만이 뉴질랜드를 보호해줄 수 있다고 믿는다고 처칠에게 전했다.⁵⁶⁾ 이러한 상황은 자치령 해군을 애머리가 원하는 제국적 해군이 아니라 자국의 방위에 국한되도록 만들 위협이 있었다. 그러나 독일이 주적으로 인식되는 상황에서 해군성은 해군 집중 정책을 고수할 것이었다. 따라서 애머리의 군사적 제국 통합론이 실현될 기반을 찾기 위해서는 1차 세계 대전을 겪어야 했다.

54) Bell, "Sentiment vs Strategy," p. 266.

55) Neville Meaney, *A History of Australian Defence and Foreign Policy 1901-23, Volume 2: Australia and World Crisis, 1914-1923* (Sydney, 2009), p. 424. 그 계획은 22년간 8대의 순양전함, 10척의 경순양함, 18척의 구축함, 12척의 잠수함, 3척의 모함(depot ships) 그리고 1척의 정비함으로 구성된 오스트레일리아 해군의 건설을 목표로 했다. 1913년에 경순양함 '브리즈번(Brisbane)'과 2척의 구축함, 1915년에는 1척의 구축함 그리고 1916년에는 경순양함 '애들레이드(Adelaide)'의 건조가 시작되었다.

56) Bell, "Sentiment vs Strategy," p. 274.

III. 제국의 군사적 통합을 위한 노력

1. 워싱턴 회담과 싱가포르 해군 기지

해군성이 1차 세계 대전에서 배운 교훈이 있다면, 그것은 영국 해군이 전 세계적인 해상 지배력을 확보해야 한다는 것이었다. 영국 해군은 머헨의 주장과 달리 결정적인 전투력으로서 제대로 역량을 발휘하지 못했다. 전쟁 초기에 영국인들은 트라팔가 전투와 같은 대규모 해전의 승리가 반복될 것으로 기대했다. 그러나 1916년 유틀란트 해전은 그러한 기대감이 무너지는 결정적인 계기가 되었다. 영국 함대는 독일 함대에 비해 수적으로 더 많고 더 강력한 무장을 하고 있었음에도 불구하고 독일 해군에 압도적인 승리를 거두지 못했으며 상당한 손실을 경험했던 것이다. 오히려 영국 해군에게 유리한 방향으로 작동한 것은 해상 봉쇄 전략이었다. 영국 해군은 대서양 운송로를 자국과 동맹국들에게만 개방하는 전략을 펼쳤고 이는 장기적으로 독일의 전쟁 수행에 악영향을 미쳤다. 1919-21년 해군성 장관 월터 롱(Walter Long)은 비록 트라팔가 해전과 같은 승리는 없었지만, 해군의 보호 덕분에 병력, 식량 그리고 무기를 유럽 대륙으로 운송할 수 있었고 자치령들로부터 수천 명의 병력을 데려올 수 있었다고 언급하면서 영국 해군의 업적을 칭송했다.⁵⁷⁾

따라서 해군성은 1차 세계 대전 직후 해군력을 제국적으로 재편하는 작업에 나섰다. 1919년 해군 제독 존 젤리코(John Jellicoe)의 자치령 순방은 이러한 목적에서 진행되었다. 순방 이후 젤리코는 전 세계적인 제해권이 국정 운영의 기본 방침이 되어야 한다고 강조하면서 세 가지 권고사항을 해군성에 제출했다. 첫째는 영국이 태평양에 보다 많은 해군을 배치해야 한다는 것, 둘째는 개별적인 자치령 해군들이 필요하다는 것, 그리고 셋째는 싱가포르에 해군 기지를 건설해야 한다는 것이었다. 여기서 첫 번째와 두 번째 원칙은 서로 밀접히 연관된 개념이었다. 젤리코는 1909년 피셔의 태평양 함대 계획을 이어받아 영국 해군과 자치령 해군이

57) Bennett, *The Royal Navy*, pp. 33-36.

태평양 함대 내에서 별개의 소함대를 구성해야 하며, 영국 해군성이 전시에 태평양 함대 전체를 지휘해야한다고 보았다.⁵⁸⁾ 그런 점에서 자치령 해군은 진정한 독립적인 개체가 될 수 없었으며 싱가포르 기지는 태평양 함대가 사용할 수 있는 유용한 해군 기지를 의미했다. 그러나 켈리코의 계획은 제대로 실행될 수 없었는데, 이는 경제 불황과 영국 내 만연해 있던 평화에 대한 열망 때문이었다.

1차 세계 대전 이후 영국 경제는 상당한 어려움에 처해있었다. 국가 부채는 1905년 7억 5천 5백만 파운드에서 1919년에 74억 파운드로 급증했다. 하원의장이자 후에 수상이 될 앤드류 보너로(Andrew Bonar Law)는 “영국이 파산이라는 진정한 위기에 대처하지 못하고 있는 상황”을 한탄했다.⁵⁹⁾ 영국 상품의 주요 수출지였던 유럽의 경제 불황은 영국 산업에 타격을 가했고 거리마다 실업자들이 넘쳐났다. 대규모 퇴역 군인들은 실업 위기를 가속화시켰다. 이러한 상황에서 해군 예산은 복지 예산에 밀려 감축 압박을 받게 되었다. 해군 예산 감축으로 절약된 비용은 실업자들을 돕고 산업을 활성화하는 데 투자될 것이었다.⁶⁰⁾ 독일이 패전한 상황에서 해군력 축소는 당연한 수순으로 간주되었고 1919년에 10년의 법칙(Ten Year Rule)이 채택되었다. 이는 영 제국이 다음 10년간 주요 전쟁을 치르지 않을 것이라는 믿음에 토대를 두고 있었다. 이러한 분위기 속에서 해군성은 영국 해군력의 목표를 1국 표준 원칙으로 축소해야 했으며 이에 보조를 맞춰 해군 예산도 꾸준히 감소했다.

해군 예산 감소는 영국의 방위력에 타격을 가하고 새롭게 등장하는 국제적 위기에 대처할 수 없게 만들었다. 독일이 패전했다 할지라도 또 다른 전쟁의 위협이 완전히 사라진 것은 아니었다. 미국은 오늘날과 달리 영국의 확고한 동맹세력이 아니었으며, 특히 일본은 동맹국으로서 영국의 신뢰를 잃은 상태였다. 1차 세계 대전 동안 일본 신문은 독일군을

58) Raymond W. Westphal Jr, “Parliamentary Politics and the Singapore Base: A Surplus of Opinions and Few Answers, 1918 - 29,” *The Mariner's Mirror*, vol. 97, no. 2 (2004), p. 343; Meaney, *Australia and World Crisis*, p. 429.

59) Moretz, *The Royal Navy*, pp. 65-66.

60) Andrew Field, *Royal Navy Strategy in the Far East, 1919-1939: Preparing for War Against Japan* (Abingdon, 2004), p. 21.

공개적으로 칭송했기에 영국 해군성은 일본을 프로이센적인 정신으로 가득 찬 민족주의적이고 군국주의적인 인종으로 간주하기 시작했다. 전후에 일본은 영국과 미국 다음으로 강력한 해군을 보유하게 되었는데, 이에 만족하지 않고 세계 1위 해군 강국을 목표로 해군 건조 계획을 추진하고 있었다. 8척의 전함들과 8척의 순양전함들을 건조하는 소위 8-8 계획(eight-eight program)이 완성된다면 일본 해군은 영국의 최대 위협이 될 것이었다. 그럼에도 해군성은 일본을 견제할 수 있으리라 자신했는데, 이는 영국이 태평양, 즉 홍콩에 해군 기지를 소유한 유일한 서양 해군 국가였기 때문이다.⁶¹⁾

영국 내의 불안감이 증대하는 상황에서 워싱턴 해군 회담(1921-22)은 일본과 미국 양국과 친선관계를 수립했다는 호의적인 반응을 자아냈다. 이는 1921년 만료 예정이던 영일 동맹의 재개를 둘러싸고 영국이 직면했던 딜레마로부터 기인했다. 일본에 대한 신뢰를 잃었다 할지라도 영일 동맹의 종결은 영국의 안보에 악영향을 미칠 수 있었다. 반면에 영일 동맹의 재개는 일본에 적대적인 미국의 심기를 건드릴 가능성이 있었다.⁶²⁾ 따라서 영국은 영일 동맹 대신에 워싱턴 조약에 서명하는 쪽을 택했다. 워싱턴 조약은 주력함의 측면에서 영국과 미국의 해군력을 서로 동등한 수준으로 유지하는 동시에 일본의 해군력을 영국과 미국보다 60% 낮은 수준으로 규정함으로써 일본의 해군 위협을 억제하고자 했다. 그러나 실상 워싱턴 조약은 일본 해군에게 유리한 입지를 제공했다. 일본은 태평양에 위치한 섬들에 해군 기지를 건설할 수 있는 권한을 부여받았으나 미국은 괌과 필리핀에, 영국은 홍콩에 기지를 더 이상 건설할 수 없게 됨으로써 태평양에서 일본의 팽창을 견제할 수 없게 된 것이다. 또한 일본은 주력함의 질적인 개선과 잠수함과 같은 비주력함의 건조를 통해 해군력을 강화해나가고자 했다.⁶³⁾ 따라서 영국은 일본을 견제하기 위한 새로운 대책을 내놓아야 했다.

61) *Ibid.*, p. 22; pp. 183-186.

62) Erik Goldstein, "The Evolution of British Diplomatic Strategy for the Washington Conference," *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, no. 3 (1993), p. 7.

63) Field, *Royal Navy Strategy*, p. 187; David Hobbs, *British Pacific Fleet: The Royal Navy's Most Powerful Strike Force* (Barnsley, 2011), p. 3.

그러나 로이드 조지 정부는 대책을 강구하기보다 해군 예산 감축에 매진했다. 워싱턴 회담은 평화가 도래했다는 인식을 자아냈으며, 방위비 삭감을 정당화하는 계기로 작용했다. 로이드 조지는 국가 지출에 대한 내각 위원회(Cabinet Committee on National Expenditure)를 세우고 전 해군성 장관인 에릭 게디스(Eric Geddes)를 의장으로 임명했다. 게디스는 해군 예산의 사용처에 대한 면밀한 검토를 통해 추가 감축을 요청하는 보고서를 제출했다. 이러한 분위기 속에서 켈리코의 태평양 함대 계획은 실행될 수 없었고 싱가포르 기지 건설안도 마찬가지였다. 로이드 조지는 1921년에 하원 연설을 통해 국가의 재정을 고려해서 싱가포르 기지 건설에 필요한 추가적인 자금을 요청하지 않을 것이라고 선언했다.⁶⁴⁾ 애머리는 게디스의 보고서를 인정할 수 없다고 비난하며 영국이 영국으로서, 더 나아가 제국으로서 존립할 수 있는 근본 토대는 자유로운 해상 통행임을 잊지 말아야 한다고 경고했다.⁶⁵⁾

1922년 10월 집권한 보수당 정부의 해군성 장관이 된 애머리는 워싱턴 조약 이후 영국 해군이 나아가야 할 방향을 제시했다. 애머리는 워싱턴 조약의 한계에 주목했기에 영국이 현 상황에 안주해서는 안 된다고 보았다. 방위가 국가 운영의 중심이 되어야 한다고 생각했던 애머리에게 지나친 해군 예산 삭감은 장기적으로 영국에게 악영향을 미칠 것이었다. 영국은 태평양의 안보 문제를 해결해야했고 오래된 군함들을 근대화하는 작업에 착수해야했다. 그렇다고 해군 예산을 확대할 수도 없는 상황에서 애머리의 목표는 1국 표준 원칙을 고수하기 위해 예산안의 추가 감축을 최대한 저지하는 것이었다. 1923년 3월 애머리는 약 6천 파운드에 달하는 새 예산안을 하원에 제출했는데, 이는 작년보다 30퍼센트 가량 감소된 수치였고, 영국 해군력이 그만큼 약화되었음을 의미했다. 애머리는 “장교와 일반 선원들이 거의 2만 명 감축되었고, 조선소 인력은 1만 명 감축되었다. 17대의 훌륭한하고 비교적 현대적인 주력함들이 폐기되었으며,

64) Donald J. Lisio, *British Naval Supremacy and Angle-American Antagonisms, 1914-1930* (Cambridge, 2014), p. 36; Westphal Jr, “Parliamentary Politics,” p. 345.

65) *Hansard's*, Series V, vol. 151, c. 2425 (16 March 1922).

탄약, 연료, 그리고 군수품의 재고가 영국의 안보에 필요한 최소치로 삭감”되었다고 지적하며 영국 해군이 처한 상황을 한탄했다.⁶⁶⁾

애머리는 추가적인 예산 감축의 필요성을 주장하는 의원들에 맞서 제출된 예산안이 1국 표준 원칙을 유지할 수 있는 최소한의 금액임을 정당화해야 했다. 주요 비난은 자유당과 노동당에서 나타났다. 이들은 국제 평화의 대의를 주장하면서 방위비를 국내 복지와 같은 더 시급한 영역에 투자해야 한다고 생각했다. 자유당 의원이자 해군성 위원회의 전 의장이던 조지 램버트(George Lambert)는 해군 예산안이 1차 세계 대전 이전의 수치로 되돌아가야 한다고 주장했다.⁶⁷⁾ 노동당 의원 필립 스노든(Philip Snowden)은 해군성이 예산 감축과 군비 제한을 위해 제대로 노력하지 않는다고 비난했다. 애머리는 이들에 맞서 해군성이 해군력을 희생하면서까지 상당한 예산 감축을 무릅써왔으며 이를 통해 국제 평화와 국내 복지를 향상시키는 데 기여했다고 반박했다. 예산 감축은 단기간에 영국 납세자들의 세금 부담을 완화시켰을 뿐만 아니라 영국 산업의 회복에도 기여했다는 것이다.⁶⁸⁾ 그러나 해군력은 이제 더 이상 감축할 수 없는 한계에 도달했으며 만약에 추가적인 감축이 가해진다면 그것은 영국이 자국의 방위를 포기하고 미국보다 허약한 해군력을 감수해야 한다는 것을 의미했다.

해군 예산안의 추가 감축을 주장하는 의원들은 1국 표준 원칙을 반드시 유지해야 한다는 애머리의 주장을 이해하지 못했다. 이는 현실 정치를 바라보는 관점에서의 근본적인 차이를 의미했다. 해군 예산안의 추가 감축을 주장하는 의원들은 영국 해군이 해상 지배력을 포기해도 될 것이라고 생각했다. 이는 워싱턴 회담 이래로 국제적 평화가 도래했다는 낙관적인 시각에 기반하고 있었다. 독일 함대가 침몰해 버린 이래로 즉각적인 위협이 없는 상황에서 영국은 반드시 미국과 동일한 해군력을 유지할 필요가 없다는 것이었다. 그들은 영국 해군력이 세계 2위 혹은 3위 규모로 축소되어도 된다고 생각했다. 램버트는 1차 세계 대전에서 미국

66) *Hansard's*, Series V, vol. 161, c. 1084 (12 March 1923).

67) *Ibid.*, c. 1102.

68) *Ibid.*, cc. 1084-1086.

은 영국의 친구임이 증명되었다고 주장하면서 영국 정부의 정책이 미국을 적대시하는 방향으로 나아가서는 안 된다고 강조했다.⁶⁹⁾ 이는 미국이 영국을 공격할 가능성이 없다는 확고한 믿음에 근거한 것이었으며 일본의 잠재적인 위험성을 인식하지 못한 결과였다.

반면에, 애머리는 현실 정치에는 영원한 동맹국이 없다는 생각을 견지하면서 영국이 가까운 미래에 다른 강국과 심각한 불화를 겪을 수 있다는 가능성을 배제하지 않았다. 국제 문제의 불확실성을 고려하건대, 해군력의 문제는 영국이 다른 강국과 얼마나 친밀한지와 무관하다는 것이다.⁷⁰⁾ 이러한 애머리의 주장은 일본의 사례를 참고해 볼 때 합리적인 것이었다. 1차 세계 대전까지 영국의 동맹국으로서 태평양 방위를 담당하던 일본은 이제 영국의 안보에 중요한 위협 세력으로 등장했다. 따라서 미국과 영국 간의 관계가 아무리 우호적일 지라도 그 관계는 언제라도 악화될 가능성이 있었다. 그러므로 1국 표준 원칙은 혹시 일어날지 모르는 미국과의 전쟁에 대비할 수 있는 최소한의 기준이었다. 애머리에게 미국은 잠재적인 전쟁 상대인 동시에 세계 평화의 증진을 위한 동반자를 의미했다. 일본 해군의 위협을 견제하고 또 다른 전쟁을 예방하기 위해서는 미국과의 협력이 필요했고, 이는 영국이 미국과 동등한 힘을 가지고 있을 때 가능한 일이었다.⁷¹⁾ 만약 영국의 해군력이 미국보다 허약해진다면 미국은 더 이상 영국과의 협력을 필요로 하지 않을 수 있었다. 이는 우호적인 외교 관계의 이면에 강력한 해군력이 놓여있다는 애머리의 사고를 반영한다.

애머리와 램버트의 견해 차이는 국가 경제의 회복 방안에 대한 관점에서 드러났다. 애머리는 해군 예산 감축이 단기적으로 경제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있겠지만, 장기적으로 볼 때 도움이 되는 것은 강력한 해군력이라고 보았다. 해군 예산 감축으로 인한 대대적인 해군 인력 삭감은 오히려 실업자 수의 증가를 가져왔다. 즉, 경제 불황이 낳은 방위비 감축이 오히려 실업을 악화시키는 결과를 초래한 것이다. 따라서 실

69) *Ibid.*, c. 1089.

70) *Ibid.*, c. 1090.

71) *Hansard's*, Series V, vol. 151, c. 2425 (16 March 1922).

업 위기의 근본적인 개선은 영국의 무역 상황이 호전될 때 가능한 것이었다. 애머리는 “해상에 모든 이해관계를 의존하고 있는 영국이 다른 국가보다 열등한 해군력을 지니는 것이 가능한가?”라는 질문을 던지면서 평시에도 강력한 해군력이 필요하다고 강조했다. 그러나 즉각적인 방위비 삭감을 우선시했던 램버트는 감축해야 할 인력과 비용이 아직 많이 남아있다는 주장을 펼쳤다.⁷²⁾ 애머리는 유럽 대륙이 경제 불황으로 고통받고 있는 상황에서 자치령들이 영국 상품의 주요 수출지로서 기능해야 한다고 생각했다. 이 자치령들 모두는 태평양을 접하고 있다는 점에서 영국과 자치령들의 무역이 활성화되려면 태평양에서 영국 해군의 역할이 중요했다.

그러나 문제는 영국이 태평양에 확고한 지배력을 행사하고 있지 못하다는 것이었다. 애머리는 미국과 일본이 태평양에서 영향력을 확대해가고 있다는 점에 주목했다. 미국은 진주만에 해군 기지를 건설하고 있었으며, 일본 역시 태평양에서 팽창을 확대해나가고 있었다. 현대적인 주력함은 1차 세계 대전 이전과 달리 규모가 커졌기 때문에 기존 해군 기지를 무용지물로 만들어버렸다. 따라서 기존 해군 기지를 넓히고 보강하는 작업이 필요했다.⁷³⁾ 워싱턴 조약으로 인해 더 이상 홍콩 해군 기지를 발전시킬 수 없게 된 상황에서 영국 해군이 선택할 수 있는 대안은 바로 켈리코가 제출했던 싱가포르 해군 기지 건설안이었다. 애머리가 해야 할 일은 싱가포르 해군 기지 건설을 위한 충분한 예산을 확보하는 것이었다. 애머리가 제출한 해군 예산안에는 바로 이와 관련된 내용이 포함되어 있었다.

특히 태평양 함대의 건설이 불가능해진 상황에서 싱가포르 기지 건설은 그 어느 때보다 절실하게 필요했다. 이제 영국 해군의 기본 정책은 태평양에 영구적인 해상력을 배치하는 것이 아니라 극동 지역에 문제가 발발할 경우 지중해나 유럽 해역에 배치된 해군이 태평양으로 즉시 파견

72) *Hansard's*, Series V, vol. 161, cc. 1089-1103 (12 March 1923). 램버트에 따르면, 1914년에 약 2,000명의 해군성 관료들에게 약 51만 파운드가 지출되었다면, 1923년에는 그 수가 약 3,700명으로 증가했으며 지출 비용 또한 약 130만 파운드로 상승했다.

73) *Hansard's*, Series V, vol. 163, c. 1272 (1 May 1923).

되는 것이었다. 따라서 영국 해군은 전 세계 해역을 자유롭게 다닐 수 있어야 하고 이는 태평양에 현대적인 주력함들을 정박할 수 있는 부두가 존재해야 함을 의미했다. 또한 새로운 주력함들은 석탄이 아니라 석유를 사용했기 때문에 석유 저장고와 전쟁이 일어날 경우 사용할 수 있는 무기 저장고 같은 시설들이 필요했다. 애머리는 싱가포르 기지가 영국 해군의 이동성을 확보해 줄 수 있으리라고 생각했다.⁷⁴⁾ 싱가포르는 인도양과 태평양 사이의 좁은 해협에 위치하고 있다는 점에서 유럽과 가까울 뿐만 아니라 일본과도 가깝기 때문에 유사시 작전을 피기에 안성맞춤인 곳이었다.⁷⁵⁾

싱가포르 기지와 관련해서도 애머리와 램버트는 근본적인 견해 차이를 보였다. 이 문제는 세계를 바라보는 관점에 기반을 두고 있었다. 제국의 운명과 영국의 운명이 불가분하다고 생각했던 애머리는 싱가포르 기지가 영 제국 전체의 안보에 필수적이라고 주장했다. 그러나 램버트는 싱가포르 해군 기지를 영국이 아니라 자치령들과 관련된 문제라고 파악했다. 애머리가 제시한 예산안은 약 1,000만 파운드에 달하는 금액이었는데, 램버트는 영국이 이처럼 많은 돈을 들여서 수천 마일이나 멀리 떨어져 있는 기지를 건설할 필요가 없다고 주장했다.⁷⁶⁾ 그러나 강한 해군력이 경제 회복의 기반이라는 애머리의 견해는 하원 의원들로부터 많은 지지를 얻을 수 있었다. 그들은 싱가포르 기지 건설비가 매년 영국이 무역으로 벌어들이는 돈과 비하면 미미한 수준이라는 점을 내세우면서, 장기적인 관점에서 싱가포르 해군 기지의 이점을 평가해야 한다고 주장했다.⁷⁷⁾ 이러한 지지를 바탕으로 싱가포르 해군 기지 건설안을 골자로 하는 애머리의 해군 예산안은 하원에서 통과되었고 싱가포르 기지 건설의 첫 걸음이 시작되었다.

74) *Ibid.*, c. 1267.

75) Amery, *My Political Life, vol.2: War and Peace: 1914-1929* (London, 1955), pp. 252-253.

76) *Hansard's*, Series V, vol. 163, c. 1232 (1 May 1923).

77) Westphal Jr, "Parliamentary Politics," p. 349.

2. 자치령들의 협력과 새로운 제국 구조

싱가포르 해군 기지 건설을 위한 충분한 예산안이 통과되었다 할지라도 남은 문제는 완공되기까지 상당한 시간이 소요된다는 것이었다. 기지가 건설되는 동안 영국 해군력은 극동 지역에서 상당히 취약할 수밖에 없었다. 기지가 완공된다 하더라도 영국 해군은 태평양에서 영구적으로 주둔할 수 없는 상황이었다. 또한 싱가포르 해군 기지의 건설은 장기적으로 많은 비용이 들 것이기에 자치령들의 재정적 도움을 필요로 했다. 그러한 점에서 싱가포르 기지 건설과 자치령들의 해군 협력은 서로 밀접하게 관련된 문제였다. 일본이 더 이상 영국을 대신해서 태평양의 방위를 담당하지 않는 상황에서 자치령들의 중요성은 더욱 증가했다. 그러나 자치령들의 협력을 이끌어내는 것은 많은 노력을 필요로 했다. 1차 세계대전을 계기로 자치령들에서는 국민의식이 급속히 성장하고 있었기 때문이었다.

1차 세계대전이 발발했을 때, 자치령들은 영국의 전쟁 선포와 함께 아무런 의사 표현 없이 자연스럽게 전쟁의 소용돌이 속에 휘말려 들어갔고, 영국의 휘하에서 연합국을 위해 싸웠다. 캐나다 순양함 ‘레인보우(Rainbow)’는 영국 해군의 명령을 받아 독일의 동아시아 소함대를 수색하는 역할을 담당했고 오스트레일리아 군함들은 대서양에 위치한 영국 대함대(Grand Fleet)에 소속되었다.⁷⁸⁾ 그러나 전쟁 수행 과정에서 자치령들의 국민의식은 보다 높아져갔다. 1915-16년 갈리폴리 전투(Gallipoli Campaign)가 바로 그러한 계기가 된 대표적인 사건이었다. 이 전투에서 오스트레일리아군과 뉴질랜드군은 상당한 인명 손실을 경험했는데, 이들이 보여준 용맹함은 오스트레일리아와 뉴질랜드의 정체성과 동일시되었다. 1916년부터 양국은 갈리폴리에 군인들이 상륙했던 날을 ‘앤잭 데이(Anzac Day)’로서 기념하기 시작했다.⁷⁹⁾ 이는 영 제국 전체의 정체성에

78) Mark Milner, “The Historiography of the Canadian Navy: The State of the Art”, in Michael L. Hadley, Robert Neil Huebert, and F. W. Crickard, eds., *Nation's Navy: In Quest of Canadian Naval Identity* (Montreal, 1996), p. 24; Jeffrey Grey, *A Military History of Australia* (Cambridge, 2008), p. 92.

서 분화된 자치령 차원의 국민의식의 성장을 의미했다.

자치령들의 국민의식이 성장할수록 그들은 제국 관련 문제에 대한 발언권을 얻기를 원했다. 따라서 영국은 자치령들의 의견을 수렴하겠다는 목적으로 1917년 제국 전시 내각(Imperial War Cabinet)과 제국 전시 회의(Imperial War Conference)를 설립했다. 자치령들은 1919년 파리 강화 회의에도 대표를 보냄으로써 국제적인 위상의 증대를 확인했다. 그러나 자치령들의 위상은 여전히 혼재된 속성을 지니고 있었다. 그것이 제일 명확히 드러난 것은 워싱턴 회담에서였다. 자치령 대표들은 영국 대표와 함께 ‘영국 제국 대표단’으로서 워싱턴 회담에 참석했으나 자치령들의 이해관계는 제대로 대변되지 못했다. 영국 외무부 장관인 벨푸어가 남아프리카의 대표 역할을 했으며, 자치령들은 그들 고유의 독자적인 발언권을 지니지 못한 채 제국의 불가분한 구성요소로서 영국 정부에 종속되어 있었다.⁸⁰⁾ 이러한 상황은 자치령들의 실망감과 불만을 자극하기에 충분했다.

해군력과 관련해서도 영국 정부는 자치령들과 지휘권을 공유하려고 하지 않았으며 영국 중심적인 사고를 고수했다. 1918년 5월 영국 해군성은 ‘하나의 제국, 하나의 바다, 하나의 해군 원칙’을 선언했고, 자치령들은 이에 불만을 표시했다. 제국 전시 회의의 오스트레일리아 대표였던 존 래섬(John Latham)은 유럽 주변에 해군력을 집중시키는 영국 해군의 일방적인 정책이 자치령들의 안보를 희생시키고 있다고 비판했다. 그에 따르면, 세계의 대양은 대서양과 지중해 그리고 태평양과 인도양이라는 두 부분으로 분할되어 있었다, 대양 간의 먼 거리를 고려한다면 한 곳에 해군력을 집중하기보다 두 지역 모두에 균형 있는 해군력을 배치하는 것이 필요했다.⁸¹⁾ 그러나 젤리코 역시 영국 해군성의 전통적인 견해에서 벗어나지 못했다. 태평양 함대라는 개념 자체는 바다의 분할을 주장했던

79) Linda Bryder, “New Zealand” in Guntram H. Herb, and David H. Kaplan, eds., *Nations and Nationalism: A Global Historical Overview vol.2* (Santa Barbara, 2008), p. 869.

80) Robert M. Dawson, ed., *Development of Dominion Status, 1900-1936* (London, 2013), p. 227.

81) Meaney, *Australia and World Crisis*, pp. 426-427.

래섬의 제안을 받아들인 것이지만 태평양 함대 전체의 통제권은 전시에 영국 해군성에 속해 있을 것이었기에 영국 해군의 지휘를 받아 함대의 배치가 자의적으로 결정될 여지가 있었다.

애머리는 자치령들의 지위 상승과 현실 사이의 괴리가 증가하고 있는 상황을 명확히 인식하고 이를 해결하고자 했다. 1923년 10월에 열린 제국 회의는 두 가지 측면에서 의미가 있었다. 첫째는 싱가포르 기지에 대한 지지를 확인할 수 있었다는 점, 둘째는 자치령들의 독자적인 해군 창설이 공식적으로 선언되었다는 점이다. 첫 번째 문제와 관련해서 자치령들은 이미 1921년 제국 회의에서 싱가포르 기지 건설을 공식적으로 지지했기에 1923년 제국 회의는 이러한 지지를 재확인하는 차원이었다. 애머리는 워싱턴 조약 이후의 정세를 고려할 때 싱가포르 기지가 해군의 기동력을 위해 반드시 필요한 조치라고 강조했다.⁸²⁾ 그러나 싱가포르 기지 비용을 분담하는 문제는 구체적으로 논의되지 않았다. 사실 자치령들은 싱가포르 기지 건설에 많은 기여를 할 의향이 없었고 영국이 거의 전담해야 하는 문제라고 생각했다. 1차 세계 대전 이후 자치령들은 경제 불황을 겪고 있었기에 싱가포르 기지를 최소한의 비용을 지출하면서 영국을 통해 태평양을 방위하는 방법으로 간주했다.⁸³⁾ 그러나 애머리는 자치령들의 적극적인 원조에 대한 낙관적인 믿음을 지니고 있었던 것으로 보인다.

이러한 믿음은 자치령 해군의 독립성에 대한 애머리의 선언에도 반영되었다. 태평양 함대라는 인위적인 조직의 건설이 불가능해진 상황에서 태평양 해역의 방위는 영 제국을 수호하는 개별 자치령 해군의 자발적인 노력에 달려있었다. 또한 그것은 1차 세계 대전 이후 급속하게 성장한 자치령들의 국민의식을 충족시켜주는 것이기도 했다. 따라서 애머리는 자치령 수상들 앞에서 스스로를 이전 해군성 장관들과 차별화하며 자치령들이 독자적인 해군력을 강화시켜 나가야 한다고 선언했다. 지금까지

82) *Hansard's*, Series V, vol. 163, c. 1269 (1 May 1923); Amery, *My Political Life* vol. 2, p. 273.

83) James S. Corum, "The RAF in imperial defence, 1919-1956" in Greg Kennedy, ed., *Imperial Defence: The Old World Order, 1856-1956* (London, 2008), p. 161.

해군성은 영국의 직접 통제 하에 자치령들이 자금, 병력 혹은 군함들을 제공하는 것만이 효율적인 해군 체계라고 주장해왔다는 것이다. 반면에 애머리는 제국의 안보가 제국 각 지역에 위치해있는 고유한 해군력에 의존해야 함을 다음과 같이 역설했다. “제국의 각 국민들(the nations of the Empire)은 그들 고유의 삶에 뿌리내린 해군, 해군 정신, 그리고 해군 전통을 길러야 한다.”⁸⁴⁾ 이는 자치령 해군이 영국 해군의 휘하에 종속된 형태가 아니라 보다 동등한 협력자로서 발전해나가야 한다는 애머리의 오랜 생각이 마침내 공식적으로 선언되었음을 의미했다.

그러나 자치령 수상들 모두가 이에 만족했던 것은 아니었다. 캐나다 자유당 정부의 수상 매킨지 킹(Mackenzie King)은 이러한 조건 하에서 자국의 해군이 완전한 독립성을 확보하는 것이 불가능하다고 보았다. 애머리의 주장의 핵심은 자치령들이 독자적인 해군력을 발전시켜나가되, ‘바다로 향하는(sea-going)’ 해군이 되어야 한다는 것이었다.⁸⁵⁾ 이는 개별 자치령 해군이 자국의 방위에 한정되지 않는, 영 제국 해군의 일원이 되어야 한다는 것을 의미했다. 당시 자치령 해군은 여러 측면에서 영국 해군의 지배적인 영향을 받고 있었기에 자치령 해군의 정신과 전통은 영국 해군과 무관할 수 없었다. 개별적인 자치령 해군의 존재를 해군성이 공식 인정했다는 것은 자치령의 지위 상승을 의미했으나, 실질적인 차원에서는 자치령 해군이 영국 해군과 완전히 동등해질 수 없었던 것이다. 실제로 1922년 캐나다 함대에는 450명의 영국인들과 50명의 캐나다인들이 복무하고 있었으며, 기초 입대 훈련을 제외한 모든 캐나다 해군의 정식 훈련은 영국 해군에 의해서 실시되고 있었다.⁸⁶⁾ 애머리는 이러한 영국의 영향력이 제국적 성격을 지닌 자치령 해군의 육성에 도움이 될 것이라고 보았으나, 킹은 이러한 상황이 지속된다면 캐나다 해군이 영국에 종속된 지위에서 결코 벗어나지 못할 것이라고 우려했다.

따라서 킹은 애머리가 회의 내용을 담은 결의안을 발표한다고 했을 때 강력한 반대의사를 표명했다. 결국 남아프리카 수상인 얀 스미츠(Jan

84) Amery, *My Political Life* vol. 2, p. 274.

85) *Ibid.*, p. 275.

86) Marc Milner, *Canada's Navy: The First Century* (Toronto, 1999), p. 72.

Smuts)의 설득 하에 ‘제국’이라는 단어 대신에 ‘제국을 구성하는 여러 국가들’이라는 표현을 사용하는 조건으로 결의안의 발표를 수락했다.⁸⁷⁾ 킹의 사례가 보여주듯, 자치령들의 국민의식 성장은 제국적으로 통합된 해군력에 대한 애머리의 구상에 가장 큰 장애물로 작용했다. 심지어 자치령들 사이에서도 불화가 나타나고 있었다. 자치령들은 1921년 제국 회의에서부터 영일 동맹 재개 문제를 둘러싸고 이견을 보였다. 캐나다는 미국이 영일 동맹에 불안함을 느끼고 있다는 점에 주목하고 미국과 일본 간의 전쟁가능성을 우려해 영일 동맹의 재개를 강력히 반대했다. 반면에, 오스트레일리아는 1차 세계 대전 이전과 달리 영일 동맹의 재개를 지지했는데, 이는 영국 해군력의 허약함을 보완하기 위해서는 일본과의 동맹이 필요하다고 믿었기 때문이었다. 이후 영일 동맹이 폐지되고 일본의 해군력이 더욱 위협적으로 인식되자 오스트레일리아는 모든 비난을 캐나다에 돌렸다.⁸⁸⁾ 이처럼 제국 통합은 내부에서부터 흔들리고 있었다.

애머리는 의식적 차원에서 자치령들의 제국적 감정을 고양한다면 제국 통합을 촉진할 수 있으리라 기대했다. 그 방법은 제국 해군의 위용을 과시하는 것이었다. 따라서 제국 회의를 위해 런던을 방문한 자치령 수상들은 영국 남해안의 정박지인 스피트헤드(Spithead)로 초대되었다. 애머리는 회고록에서 그 날 있었던 일을 다음과 같이 기록하고 있다. “돌풍 속에서 수상들은 해안가에서 모여 전함들의 긴 행렬들 사이로 ‘마가렛 공주(Princess Margaret)’가 지나가는 것을 바라보았다. 그 때 한 줄기 태양 빛이 전함들을 강타했고 그것은 전함들의 위력을 더욱 돋보이게 만들었다.” 여기서 ‘마가렛 공주’는 캐나다 태평양 철도(CPR) 소속의 증기선을 의미한다. 애머리는 그 순간 킹을 바라보며 그가 캐나다의 수상인 이유가 강력한 해군 덕분임을 잊지 말아야 한다고 강조했다. 또한 자치령 수상들은 직접 해군 훈련에 참여할 수 있는 기회를 얻게 되었고 빠른 구축함들의 행렬을 보고 깊은 감명을 받았다. 애머리는 이러한 경험을 통해 자치령 수상들에게 제국적 감정을 성공적으로 고취시킬 수 있었다

87) Amery, *My political Life* vol. 2, p. 275.

88) J. C. Blaxland, *Strategic Cousins: Australian and Canadian Expeditionary Forces and the British and American Empires* (Montreal, 2014), pp. 44-45.

고 평가했다.⁸⁹⁾

영 제국 전체의 공동의 운명 의식을 고취하려는 애머리의 노력은 제국 선전 함대(Empire Cruise)의 출항에서 정점에 달했다. 애머리는 제국 회의에서 이와 관련된 계획에 대해 연설했고 자치령 수상들의 지지를 얻어냈다. 제국 선전 함대는 회의가 끝나자마자 즉시 출발한 다음 전 제국을 순회할 예정이었다. 『스펙테이터(*The Spectator*)』 지에 따르면, 소함대는 케이프타운으로 이동해서 실론, 싱가포르, 오스트레일리아 그리고 뉴질랜드를 차례로 방문하고 태평양을 가로질러 캐나다 서부로 이동한 다음 파나마 해협을 통과할 것이었다.⁹⁰⁾ 애머리는 자치령 주민들이 제국 선전 함대와 마주했을 때 그들에게 미칠 긍정적인 영향을 검토하였다. 훌륭한 선박들과 그에 승선한 장교들 및 선원들의 행동은 자치령 주민들에게 제국적인 의식을 살아 숨 쉬게 할 것이고, 해군에 대한 자부심을 가지게 할 것으로 생각되었다.⁹¹⁾ 실제로 제국 선전 함대가 자치령들의 해안가에 정박했을 때, 수많은 구경꾼들이 몰려들었다. 예컨대, 멜번에서는 방문객들로 인해 모든 도로들이 붐볐고, 가족 단위의 방문객들은 그곳에서 하루를 보내기도 하였다.⁹²⁾ 이는 자치령의 일반 시민들이 가까운 거리에서 제국을 느끼고 체험할 수 있는 소중한 기회를 제공해 주었던 것으로 보인다.

그러나 1924년 1월 노동당 정부가 집권하면서 해군성 장관으로서 애머리의 임기는 오래가지 못했다. 노동당 정부는 애머리가 추진하던 군사적 제국 통합 정책을 후퇴시키는 역할을 했다. 싱가포르 기지 건설은 영국이 제국 방위에 헌신하고 있다는 믿음을 바탕으로 자치령들의 협력을 이끌어내는 기제였다. 그러나 노동당 정부는 국제 평화를 촉진하겠다는 목적으로 싱가포르 기지 건설 계획을 철회해버렸다. 애머리는 노동당의 결정이 자치령들을 완전히 무시한 처사라고 비난했다. 자치령들의 안보뿐만 아니라 제국적 차원의 해군 협력과 결부된 중요한 문제를 영국 정

89) Amery, *My Political Life* vol. 2, pp. 275-276.

90) *The Spectator*, 1 December 1923.

91) Amery, *My Political Life* vol. 2, p. 275.

92) Daniel O. Spence, *A History of the Royal Navy: Empire and Imperialism* (London, 2015), pp. 167-168.

부가 독단적으로 결정해버렸다는 이유에서였다. 애머리는 노동당이 평화의 동의어를 비무장이라고 잘못 이해하고 있다고 주장하면서 싱가포르 기지 건설의 중단으로 자치령들은 영국에 불신감을 가지게 되었다고 비난했다.⁹³⁾ 애머리는 하원 연설에서 역사적인 교훈은 방위력을 경시하는 국가가 몰락에 이른다는 것을 보여준다고 강조했다. 로마 제국의 붕괴는 지나친 군비 때문이 아니라 평화를 추구하는 분위기 속에서 제국 방위에 필요한 최소한의 비용을 지출하지 않았기 때문이라는 것이다. 자유당 의원 아이작 풋(Issac Foot)은 역사적으로 군비가 증강될 때 전쟁이 촉발된다고 반박하며 전쟁보다 평화를 추구해야 한다고 주장했다. 이에 맞서 애머리는 영국이 필요로 하는 군비는 전쟁을 도발하는 성격의 군비가 아니라 영국이 방위해야 하는 책임과 이해관계를 위한 군비라는 점을 강조하며 영국의 평화, 더 나아가 세계의 평화는 최소한의 군비 없이는 불가능하다고 언급했다.⁹⁴⁾

1924년 11월 보수당 정부가 다시 집권했을 때, 애머리는 식민성 장관으로서 싱가포르 기지 건설을 재개하는 동시에 자치령들의 원조금을 얻기 위해 적극적으로 나섰다. 애머리는 기쁜 마음으로 오스트레일리아와 뉴질랜드에 전보를 보내 싱가포르 기지 건설의 재개를 알리면서 지원가능한 원조금의 액수를 알려달라고 요청했다. 그러나 자치령들은 애머리의 기대와 달리 소극적인 자세로 답했다. 노동당 정부의 정책은 자치령들이 제국적 차원에서 벗어나 더욱 독자적인 노선을 걷게 만드는 계기로 작용했던 것이다. 오스트레일리아는 싱가포르 기지 건설이 철폐되자마자 자국의 안보가 심각한 위기에 처해있다고 판단하고 2척의 근대적인 순양함을 건조하는 데 착수했다. 이는 상당한 예산을 필요로 했기에 오스트레일리아는 재정 부족의 이유를 들어 원조금 지불이 불가능하다고 선언했다. 뉴질랜드 역시 순양함 관리에 상당한 비용을 지출하고 있다는 점을 강조하며 원조금의 지출 가능 여부를 의회와 논의해봐야 한다고 대답했다.⁹⁵⁾ 자치령들의 원조금이 없다면 싱가포르 기지의 건설은 더 오랜

93) *The Times*, 14 February 1924; *The Times*, 12 April 1924.

94) *Hansard's*, Series V, vol. 173, cc. 702-704 (8 May 1924).

95) *The National Archives*, CAB 24/169/35 (9 December 1924).

시간을 필요로 할 것이었기에 자치령 해군 협력의 중요성은 더욱 증가했다.

따라서 애머리는 효과적인 협력의 토대를 마련함으로써 군사적으로 강력한 제국을 만들기 위해 노력했다. 식민성 조직 개편은 이러한 목적의 일환이었다. 이제 식민성은 동일한 장관 하에 별개의 차관을 지닌 2개의 부서, 즉 자치령들의 업무를 담당하는 부서와 종속 식민지들의 업무를 담당하는 부서로 나뉠 것이었다. 애머리는 전자를 협상을 통한 유사 외교적 차원의 업무로, 후자를 지시를 통한 행정적인 업무로 구분했다. 이러한 개편은 자치령들과의 업무량 증대로 인한 실제적인 필요에서 비롯된 것인 동시에 자치령들의 오랜 열망을 충족시켜주는 작업이기도 했다. 자치령들은 그들과 영국 간의 관계가 식민성이라는 기관을 통해 다뤄지고 있다는 사실에 분개해왔다. 1907년 오스트레일리아 수상 알프레드 디킨(Alfred Deakin)은 별개의 차관을 지닌 자치령 부서가 필요하다고 호소했고, 1911년 뉴질랜드 수상 조셉 워드(Joseph Ward)는 왕실 식민지 관련 부서와 자치령 관련 부서가 반드시 분리되어야 한다고 촉구했다.⁹⁶⁾ 따라서 식민성의 조직 개편은 영국과 자치령들 사이의 동등한 지위를 토대로 한 긴밀한 협력을 상징하는 것이었다.

애머리는 군사적 제국 통합의 기반을 닦기 위한 본격적인 작업에 착수했다. 이민 문제는 애머리의 최대 관심사 중 하나였다. 애머리는 로이드 조지 연합 정부 하에서 식민성 차관으로 활동하면서 1922년 제국 정주법(Empire Settlement Act)의 제정에 기여했는데, 이 법은 식민성의 개편으로 인해 더욱 활발하게 추진될 수 있는 동력을 얻게 되었다. 그 결과 영국인 이민자 수는 1922년을 기점으로 1925년 말에는 약 8만 명이었다면, 1927년 말에는 약 25만 명으로 증가했다.⁹⁷⁾ 애머리에 따르면, 이민 정책의 기조는 쓸모없는 노동력을 강제로 몰아내는 것이 아니라 이민 지원자들에게 이민 관련 정보와 조언을 제공해주고, 제국 정부들과의 협력 하에 적합한 인력을 선발해서 그들이 적절한 장소에 가도록 돕는 것

96) *Hansard's*, Series V, vol. 187, cc. 65-67 (27 July 1925).

97) *Hansard's*, Series V, vol. 181, c. 905 (9 March 1925); *Hansard's*, Series V, vol. 214, c. 801 (5 March 1928).

이었다.⁹⁸⁾ 가장 인기 있는 이민 정착지는 제국 내에서도 자치령들이었기에 영국 정부는 각 자치령들과 이민 관련 문제를 긴밀히 논의해야 했다. 자치령들은 광대한 토지를 개발할 인력을 필요로 했고 영국은 인구 감소를 필요로 했기에 양 측의 이해관계는 서로 맞아떨어졌다. 애머리는 이민자들이 자치령들의 강한 방위력과 경제 발전의 기본 토대가 될 수 있으리라 믿었다.

동시에 애머리는 영 제국 전체의 경제적 통합과 발전을 위해 제국 특혜적인 성격의 관세 개혁을 추진했다. 애머리에게 관세 개혁은 군사적 통합의 근간인 동시에 하나의 제국이라는 의식을 불어넣을 수 있는 효과적인 방안을 의미했다. 1923년 제국 경제 회의(Empire Economic Conference)에서 영국과 자치령 수상들은 말린 과일과 와인에 대한 기존 특혜를 확대하고 통조림 연어, 로브스터, 사과, 꿀, 그리고 과일 주스에 대한 새로운 특혜를 부과하기로 합의했다. 애머리는 1924년 보수당 정부에게 결의안의 실행을 조속히 촉구했으나 받아들여지지 않았다.⁹⁹⁾ 이는 관세에 대한 영국 내 반감이 여전히 강했음을 보여준다. 애머리는 그 대안으로서 제국 판매 위원회(Empire Marketing Board)를 신설하고 자치령 및 종속 식민지에서 생산된 식량에 대한 영국 내 판매를 촉진함으로써 제국의 테두리에 일종의 보이지 않는 관세 장벽을 세우고자 했다.¹⁰⁰⁾ 자치령들 및 종속 식민지의 농업 호황은 그들의 구매력을 높여줄 것이고 이는 영국산 제조품의 구매로 이어져 궁극적으로는 영국 내 산업을 활성화시킬 것으로 기대되었다. 이는 애머리의 사고에서 자치령을 포함한 모든 식민지들이 영국의 식량 공급지이자 상품 시장이라는 종속적인 경제 구조에서 벗어나지 못했음을 보여준다.

그러나 자치령들의 경제가 발전한다 해도 그들이 진정으로 제국의 방위를 위해 노력할 것인지는 또 다른 문제였다. 따라서 애머리는 제국 방

98) *Hansard's*, Series V, vol.138, cc. 1937-1938 (2 March 1921).

99) Amery, *My Political Life* vol. 2. pp. 277-278; *The National Archives*, CAB 24/169/44 (9 December 1924).

100) John Barnes, and David Nicholson, eds., *The Leo Amery Diaries, Volume I: 1896-1929* (London, 1980), p. 394. 애머리는 재무부와의 논쟁 끝에 매년 100만 파운드를 원조금으로 얻어낼 수 있었다.

위의 중요성을 강조하고 제국 통합을 증진하겠다는 목적으로 자치령 순방에 나섰다. 이 순방은 애머리가 직접 자치령들을 방문했다는 점에서 획기적인 것이었다. 그 동안 제국 회의를 비롯해서 영국과 자치령 간의 모든 공식 모임들은 런던에서 열렸던 것이다. 따라서 애머리의 자치령 순방은 그 자체로 자치령들의 지위 상승을 의미하는 동시에 보다 동등한 기반에서의 제국 통합을 상징했다. 1927년 말 남아프리카, 오스트레일리아, 뉴질랜드 그리고 캐나다를 차례로 방문한 애머리는 여러 연설을 통해 하나의 영 제국이라는 대의를 강조했다. 뉴질랜드에서 애머리는 공동의 안보를 위한 영 제국 간 협력의 필요성을 강조하며, 이는 영국과 자치령이 공동의 경제 기반 위에서 각자의 불균등한 자원을 보충할 때 가능하리라고 언급했다. 캐나다를 방문한 애머리는 캐나다의 역사 자체가 영 제국 전통의 보고라는 점을 강조했다. 캐나다는 13개의 아메리카 식민지들이 독립할 때 이에 동조하지 않았으며 영국에 충성하는 사람들이 오히려 캐나다로 건너와 새로운 터전을 일구기 시작했다는 것이다. 즉 캐나다는 영 제국의 통합이라는 소중한 가치를 구현한 국민이며, 이는 캐나다를 미국과 분리시키는 중요한 차이점이었다.¹⁰¹⁾

이러한 노력을 바탕으로 한 애머리의 군사적 제국 통합론은 점차 성과를 거두고 있었다. 1927년 뉴질랜드는 싱가포르 기지 건설을 위해 약 10만 파운드의 원조금을 지불했다. 게다가 자치령들은 자국의 해군력에 보다 많은 비용을 투자하고 있었다. 1928년 4월 자유당 의원 레슬리 호어-벨리샤(Leslie Hore-Belisha)는 자치령들이 그들의 해군에 지출하는 비용에 대해 질문했다. 애머리는 1927-28년 영국이 약 6,000만 파운드를 지출했다면, 캐나다는 약 200만 달러, 오스트레일리아는 약 600만 파운드, 뉴질랜드는 약 70만 파운드, 남아프리카는 약 10만 파운드를 지출했다고 보고했다. 이러한 절대적 수치보다 중요한 것은 모든 자치령들의 총 무역 수지에서 해군 관련 비용이 차지하는 비중이 증가하고 있다는 것이었다. 특히 오스트레일리아의 경우 그 비중은 1926년에 1.63 퍼센트에서 1927년에 1.91 퍼센트로 자치령들 중 가장 많이 상승했다.¹⁰²⁾ 이러

101) Amery, *My Political Life* vol. 2, p. 448, 458.

102) *Hansard's*, Series V, vol. 216, cc. 25W~26W (17 April 1928).

한 수치는 자치령들의 해군력이 보다 강력해지고 있음을 의미했고 영국 해군과 한층 더 동등한 기반에서 협력이 가능하게 될 것임을 의미했다.

그러나 문제는 영국 내 정치인들 사이에서 해군 예산에 대한 반감이 널리 퍼져있다는 점이었다. 이러한 반감의 중심에는 처칠이 있었다. 1924년 보수당 정부의 재무 장관이던 처칠은 해군 예산의 감축을 요구하며 사회 복지 예산을 늘려야 한다고 주장했다. 일본은 1차 세계 대전 이전의 독일과 달리 위협적이지 않을뿐더러 영국과 일본의 전쟁 가능성은 거의 없기 때문에 해군력에 많은 비용을 투자할 필요가 없다는 것이었다. 처칠은 오히려 싱가포르 해군 기지가 일본의 안보 두려움을 촉진시킬 것이라고 우려했다. 처칠이 해군 예산의 삭감을 주장한 또 다른 이유는 해군력의 시대가 이제 지나갔다는 믿음에서였다. 이는 공군이 해군을 능가할 수 없다고 생각했던 애머리의 견해와 정면으로 대치되는 것이었다. 처칠은 아무리 많은 수의 순양함들을 가지고 있어도 그것들은 공군력의 시대에는 무용지물이 될 것이라고 보았다.¹⁰³⁾ 이러한 대내적 분위기 속에서 싱가포르 해군 기지 건설은 속도를 낼 수 없었고, 1931년 일본이 만주를 침공한 이후에야 진척을 보여 1938년에 최종 완성되었다.

군사적 제국 통합을 향한 애머리의 노력은 장기적으로 중요한 영향을 미쳤다. 2차 세계 대전에서 영국은 처칠의 예상과 달리 일본과 전쟁을 치러야 했고 유럽 대륙의 적과 태평양의 적을 동시에 상대하기 위해서는 싱가포르 기지가 중요한 역할을 담당할 것이었다. 그러나 싱가포르 기지는 1942년 일본에 점령되고 말았고 이는 영국의 해상 지배력 상실을 상징적으로 보여주는 사건이었다. 한편, 자치령들은 군사적인 측면에서 영국과 협력을 지속해나갔다. 1931년 웨스트민스터 법령은 영국과 자치령들이 동일한 군주를 지닌 동등한 협력자 관계임을 공식 선포했고 자치령

103) *The Times*, 23 June 1924; Herman, “The ”Myth“ of British Seapower,” p. 347; Donald J. Lisio, *British Naval Supremacy and Anglo-American Antagonisms, 1914-1930* (Cambridge, 2014), pp. 52-55. 보수당 정부 내에서 처칠의 주장은 많은 지지를 획득했다. 수상 스탠리 볼드윈은 처칠의 가장 중요한 지지 세력이었으며, 외무장관 오스틴 체임벌린 역시 일본과의 전쟁 가능성은 거의 없다고 판단했다. 상원 의장 조지 커즌은 일본을 친영국적이며 영국과의 친선 관계를 추구하고 있다고 굳게 믿었다.

들은 영국 정부에 양도되었던 모든 권리를 되찾게 되었다. 따라서 2차 세계 대전에서는 자치령들이 영국의 전쟁 선포와 동시에 자동적으로 전쟁에 개입하게 되는 일이 벌어지지 않았다. 대신에 자치령들은 역사상 처음으로 자국의 의사에 따라 전쟁을 선포했다. 자치령 해군은 1차 세계 대전 당시와 비교해서 상당히 성장해 있었으며 영국 해군과 동등한 차원에서 전쟁을 수행했다. 예컨대, 캐나다 해군은 최선을 다해 영국 해군과 협력할 것을 선언했으나 캐나다 선박에 대한 궁극적인 통제권은 캐나다 해군 본부에 속할 것이었다.¹⁰⁴⁾ 이는 애머리가 구상했던 제국적 차원의 군사적 협력이 2차 세계 대전에서 실현되었음을 의미했다.

IV. 결론

애머리의 군사적 제국 통합론은 19세기 말 20세기 초 영국이 봉착한 군사적, 경제적 위기에 대한 대응으로 등장했다. 영국과 신흥 강국들 간의 군사력과 경제력의 격차가 점점 줄어드는 상황 속에서 애머리는 영국의 국정 운영 방식을 반성적으로 되돌아보았다. 애머리에 따르면, 영국이 고수해 온 자유방임주의는 군사 문제를 경시함으로써 영국의 쇠락을 촉진시킨 근본 원인이었다. 이제는 국가가 나서서 군사력을 강화하기 위해 주도적인 노력을 기울여야 했고, 그것이야말로 영국이 강대국의 지위를 유지할 수 있는 유일한 방법이었다.

애머리에게 한 국가의 군사력에서 가장 중요한 것은 해군력이었다. 이는 영국 역사에 대한 체계적 분석에 기초하고 있었다. 영국은 강력한 해군력을 통해 식민지를 개척하고 대외 무역을 발전시킬 수 있었으며 이를 통해 막대한 경제적 이윤을 거둬들일 수 있었다는 것이다. 즉 해군, 제국 그리고 영국의 경제적 번영은 서로 긴밀히 연관된 문제였다. 따라

104) Brereton Greenhouse & W.A.B. Douglas, *Out of the Shadows: Canada in the Second World War* (Dundurn, 1996), p. 31.

서 영국이 강대국으로 남아있기 위해서는 전 세계 해상로를 장악하고 있는 제국적 성격의 해군력을 유지해야했다. 그러나 해군성의 정책은 애머리가 생각하는 해군력의 개념과 정반대로 나아가고 있었다. 이러한 상황 속에서 자치령 해군은 영국 해군이 상실한 제국적 성격을 보완해줄 수 있는 중요한 자산으로 인식되었다. 영 제국은 군사적, 경제적으로 하나의 단위가 되어야 했다.

문제는 자치령들이 점점 제국 밖으로 이탈하려는 움직임을 보이고 있다는 점이었다. 자치령 주민들의 국민 의식 성장과 신흥 국가들의 팽창은 자치령들이 독자적인 해군력을 건설함으로써 자국의 안보를 담당하고자 하는 열망을 키웠다. 애머리의 군사적 제국 통합론은 이러한 새로운 시대적 흐름에 대한 명확한 인식에 토대를 두고 있었다. 제국의 해체는 영국에게 상당한 손실을 의미했기에 영 제국을 유지할 수 있는 방법은 자치령들의 독자적 해군 창설 움직임을 저지하기보다 이를 적극적으로 지지하고 이들을 제국 속에 머무르게 하는 것이었다. 따라서 애머리의 군사적 제국 통합론은 자치령과 영국 사이에 보다 동등한 협력을 기반으로 한 해군력 통합을 목표로 했다. 이는 애머리가 보다 현실적인 눈으로 제국이 처한 상황의 변화를 감지하고 제국의 구조를 이에 맞춰 조정하려고 했음을 보여준다.

그러나 애머리는 해군성의 벽을 넘을 수 없었다. 이는 해군성과 애머리가 생각하는 해군력의 기본 단위가 상이했음을 보여준다. 전자에게는 영국이었다면, 애머리에게는 영 제국이었다. 애머리는 자치령의 해군이 영 제국 전체의 해군력 강화를 위한 훌륭한 대안이 될 수 있으리라고 보았다. 이는 자치령들이 영국과 함께 영 제국의 방위를 위해 협력해 나갈 것이라는 믿음에 근거했다. 그러나 해군성에게 독립적인 자치령 해군은 자국의 방위에만 매진할 것이기 때문에 영국 해군력의 약화와 손실을 의미했다. 따라서 해군성은 독자적인 자치령 해군의 존재를 부정하고 자치령들이 영국에 종속적인 위치에 머물도록 했다.

1차 세계 대전 이후 애머리의 군사적 제국 통합론이 지니는 의미는 더욱 중요해졌다. 이는 두 가지 시대적 변화로부터 기인했다. 해군성은 1

차 세계 대전의 교훈을 바탕으로 기존의 해군 집중 정책에서 탈피하여 해군력의 제국적인 성격을 회복하고자 했다. 그러나 이러한 계획은 현실적으로 많은 제약에 부딪히게 되었는데, 이는 영국의 경제 위기와 관련이 있었다. 재무성은 사회 복지 예산의 지출이 급선무라고 주장하면서 해군 예산의 감축을 요구했던 것이다. 이러한 상황 속에서 자치령들의 협력은 더욱 중요해졌다. 한편, 자치령들은 1차 세계 대전을 계기로 보다 더 강력한 국민국가로 성장했는데, 이는 영국과 자치령들 간의 협력의 토대가 한층 더 변화했음을 의미했다. 자치령들은 더 이상 종속적인 지위를 받아들이지 않을 것이기에 제국의 미래는 영국과 자치령들 간의 동등한 협력관계에 달려 있었다.

1920년대 애머리는 해군력의 제국적 성격을 강화하는 동시에 자치령들의 협력을 이끌어내기 위해 많은 노력을 기울였다. 싱가포르 해군 기지의 건설은 영국 해군력을 제국적으로 재편하는 작업의 일환이었다. 이를 통해 애머리는 일본 해군력의 위협을 견제하고 자치령들의 협력을 이끌어내고자 했다. 결국 애머리는 1923년 싱가포르 기지 건설에 필요한 예산안을 확보할 수 있었는데, 이는 해군 예산이 감축되고 평화적 열망이 만연한 분위기 속에서 거둔 상당한 성과를 의미했다. 동시에 애머리는 영국의 지휘권에 종속되지 않은 독자적인 자치령 해군 창설을 지지하고 자치령들을 제국적인 차원의 협력 속으로 끌어들이려고 노력했다. 애머리는 의식적인 차원에서 제국적 감정을 고양하기 위한 적극적인 활동을 추진했고 자치령 순방은 이러한 그의 노력이 정점에 달한 순간이었다.

그러나 애머리의 노력만으로 그의 이상을 실현시키는 것은 한계가 있었다. 경제 불황 속에서 애머리의 주장은 설득력을 얻기가 어려웠다. 정파를 막론하고 영국 정치인들 사이에서 해군력 강화에 대한 반감이 널리 퍼져있었던 것이다. 그들은 애머리와 달리 일본의 위협을 과소평가했고 해군 예산을 줄이는 대신 복지 예산을 늘려야 한다고 주장했다. 이러한 분위기 속에서 해군력은 계속 약화되었고 싱가포르 기지 건설도 제대로 진행될 수 없었다. 일본의 위협이 명시적으로 드러난 이후에야 영국 정

치인들은 본격적으로 해군력 강화를 위해 노력했다. 그러나 그것은 이미 뒤늦은 시도였으며 싱가포르 기지의 함락은 영국 정치인들의 근시안적인 시각이 초래한 비극적인 결과를 의미했다. 애머리의 주장대로 영국이 더 이른 시기부터 해군력 강화를 위해 많은 노력을 기울였다면, 2차 세계 대전의 과정은 달라졌을지도 모른다.

동맹 체제에 의존하기보다 자국의 힘을 길러야한다는 애머리의 주장은 2차 세계 대전으로 이어지는 역사적 과정을 볼 때 국제 정세에 대한 명확한 인식과 현실적인 정치 감각의 산물이었다. 그러나 애머리의 군사적 제국 통합론은 한계 또한 존재했다. 애머리는 한 국가의 군사력 중에서 해군력을 가장 중시했다는 점에서 군사 전략상의 변화를 충분히 고려하지 못했다. 2차 세계 대전에서 공군력은 이전 시기보다 훨씬 더 중요한 역할을 담당했던 것이다. 이는 해군력이 강대국의 필수 조건이라는 믿음이 애머리의 사고를 장악하고 있었음을 보여준다. 또한 애머리는 이전 시기의 정착 식민지, 즉 백인들이 거주하는 자치령들만이 군사적인 차원에서 효율적이라고 간주함으로써 제국 내 다른 식민지들의 군사적 역량을 과소평가했다는 한계가 있었다. 2차 세계 대전에서 인도군은 연합국의 측에서 전쟁에 참여해 훌륭한 성과를 거뒀던 것이다.

그럼에도 애머리의 군사적 제국 통합론은 제국에서 영연방으로 나아가는 긴 역사적 과정을 상징한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 1931년 제국은 영연방이 되었고, 자치령들은 식민지 시기의 유산에서 탈피하여 진정한 의미에서의 자치령이 되었다.¹⁰⁵⁾ 그 과정은 영국과 자치령들 사이에 어떠한 대립과 충돌 없이 자연스러운 과정을 통해 이루어졌으며, 자치령들은 영국과의 유대를 단절하지 않고 영연방이라는 새로운 구조 속에 남아있는 쪽을 택했다. 이는 제국에서 영연방으로의 전환이 갑작스러운 격변이 아니라 꾸준히 준비되어온 과정이었음을 암시한다. 식민성의 구조를 개편하고 자치령을 순방하는 등 영국과 자치령 간의 보다 동등한 협력 체제를 구축하려 했던 애머리의 노력은 이러한 준비 과정의 일환이었다. 여러 측면에서 여전히 영국 중심의 사고가 존속했을지라도

105) John Kendle, *The British Empire-Commonwealth, 1897-1931* (Cheshire, 1972), p. 2.

애머리의 군사적 제국 통합론은 자치령과의 관계가 보다 동등한 차원으로 변화하고 있음을 의미했다. 애머리는 누구보다 시대적 변화의 흐름을 명확히 인식한 인물이었으며 그의 사상과 정치 활동은 19세기 말 20세기 초에서 2차 세계 대전으로 이어지는 영국사의 주요한 전환기를 조망해 볼 수 있는 기회를 제공해준다.

참 고 문 헌

1. 1차 사료

L. S. Amery, *The Problem of the Army* (London, 1903).

_____, “Imperial Defence and National Policy” in Charles S. Goldman, ed., *The Empire and the Century: A Series of Essays on Imperial Problems and Possibilities* (London, 1905).

_____, *The Fundamental Fallacies of Free Trade* (London, 1908).

_____, *The Great Question: Tariff Reform or Free Trade?* (London, 1909)

_____, *Canadian Citizenship and Imperial Defence* (1910).

_____, *Union and Strength: A Series of Papers on Imperial Questions*, (London, 1912).

_____, “The Influence of Tactical Ideas on Warfare” in *Naval and military Essays* (Cambridge, 1913).

_____, *The Empire in the New Era: Speeches Delivered During an Empire Tour, 1927–1928* (London, 1928).

_____, *Empire and Prosperity* (London, 1931).

_____, *My Political Life, vol. 1: England Before the Storm, 1896–1914* (London, 1953).

_____, *My Political Life, vol. 2: War and Peace: 1914–1929* (London, 1953).

Hansard's Parliamentary Debates, Series V, vol. 118, 138, 151, 153, 161, 163, 173, 176, 181, 185, 186, 187, 192, 214, 216.

Barnes, John, and David Nicholson, eds., *The Leo Amery Diaries, Volume I: 1896–1929* (London, 1980).

Imperial Conference, 1923: Appendices to the Summary of Proceedings (Ottawa, 1924), <https://archive.org/>

Lavin Deborah, “Amery, Leopold Charles Maurice Stennett (1873–1955),” *Oxford Dictionary of National Biography*, <http://www.oxforddnb.com/>

Louis, William R., *In the Name of God, go! : Leo Amery and the*

British Empire in the Age of Churchill (New York, 1992).

Mackinder, H. J., “The Geographical Pivot of History”, *The Geographical Journal*, vol. 23, no. 4 (1904)

Milner, Alfred, *Constructive Imperialism*, (London, 1908).

The Committee of the Compatriots' Club, ed., *Compatriots Club Lectures, First Series* (London, 1905).

The Times.

The Spectator.

The National Archives, Cabinet Papers

Wilkinson, Spencer et al., “The Geographical Pivot of History: Discussion,” *The Geographical Journal*, vol. 23, no. 4 (1904).

2. 2차 자료

1) 단행본

니얼 퍼거슨, 김종원 역, 『제국』 (민음사, 2006).

박지향, 『제국주의: 신화와 현실』 (서울대학교 출판부, 2000).

박지향, 『클래식 영국사』 (김영사, 2012).

박지향, 『정당의 생명력: 영국 보수당』 (서울대학교 출판문화원, 2017).

어니스트 페일, 김성준 역, 『서양 해운사』 (혜안, 2004).

폴 케네디, 김주식 역, 『영국 해군 지배력의 역사』, (한국해양전략연구소, 2010).

_____, 이왈수 외 역, 『강대국의 흥망』 (韓國經濟新聞社, 2014).

Alan, Warren, *Singapore 1942: Britain's Greatest Defeat* (New York, 2002).

Asada, Sadao, *From Mahan to Pearl Harbor: The Imperial Japanese Navy and the United States* (Annapolis, 2012).

Baines, Dudley, *Emigration from Europe, 1815-1930* (Basingstoke, 1991).

Ball, Stuart, *The Conservative Party and British Politics, 1902-1951* (London, 2014).

Bell, Christopher M., *The Royal Navy, Sea power and Strategy between Wars* (Basingstoke, 2000).

_____, *Churchill and Sea Power* (Oxford, 2013).

Bell, Duncan, *The Idea of Greater Britain: Empire and the Future of World Order, 1860-1900* (Princeton, 2007).

- Beloff, Max, *Imperial Sunset: Dream of Commonwealth, 1921–42* (London, 1989).
- Bennett, G. H., *The Royal Navy in the Age of Austerity, 1919–22: Naval and Foreign Policy under Lloyd George* (London, 2016).
- Berghoff, Hartmut, Philip Scranton, and Uwe Spiekermann, *The Rise of Marketing and Market Research* (New York, 2012).
- Blaxland, J. C., *Strategic Cousins: Australian and Canadian Expeditionary Forces and the British and American Empires* (Montreal, 2014).
- Bosco, Andrea, *The Round Table Movement and the Fall of the ‘Second’ British Empire (1909–1919)* (Newcastle upon Tyne, 2017).
- Buckner, Phillip A., *Canada and the British Empire* (Vancouver, 2008).
- Brock, William R., *Britain and the Dominions* (Cambridge, 2011).
- Bryder, Linda, “New Zealand” in Guntram H. Herb, and David H. Kaplan, eds., *Nations and Nationalism: A Global Historical Overview vol.2* (Santa Barbara, 2008).
- Coetzee, Frans, *For Party or Country: Nationalism and the Dilemmas of Popular Conservatism in Edwardian England* (New York, 2011).

Constantine, Stephen, *The Making of British Colonial Development Policy, 1914–1940* (London, 1984).

_____, ed., *Migrants and Empire : British Settlement in the Dominions Between the Wars* (Manchester, 1990).

_____, “Empire Migration and Social Reform, 1880–1950” in Colin G. Pooley, and Ian D. Whyte, eds., *Migrants, Emigrants, and Immigrants: A Social History of Migration* (London, 1991).

_____, “Migrants and Settlers” in Judith Brown, and Wm Roger Louis, eds., *The Oxford History of the British Empire: Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford, 1999).

Conway, Stephen, “Empire, Europe and British Naval Power” in David Cannadine, ed., *Empire, the Sea and Global History: Britain's Maritime World, c1763–c1840* (New York, 2007).

Crosby, Travis L., *Joseph Chamberlain: A Most Radical Imperialist* (London, 2011).

Dawson, Robert M., ed., *Development of Dominion Status, 1900–1936* (London, 2013).

Douglas, W.A.B., and Brereton Greenhous, *Out of the Shadows: Canada in the Second World War* (Toronto, 1996).

Drummond, Ian, M., *British Economic Policy and Empire, 1919–1939*

(London, 2006).

Epkenhans, Michael, Jörg Hillmann, and Frank Nögler, *Jutland: World War I's Greatest Naval Battle* (Kentucky, 2015).

Farrell, Brian P., *The Defence and Fall of Singapore, 1940–1942* (Stroud, 2005).

Field, Andrew, *Royal Navy Strategy in the Far East, 1919–1939: Preparing for War Against Japan* (Abingdon, 2004),

Gamble, Andrew, “Theories and Explanations of British Decline” in Richard English, and Michael Kenny, eds., *Rethinking British Decline* (London, 2000).

Goodlad, Graham, *British Foreign and Imperial Policy, 1865–1919* (London, 2000).

Green, E. H. H., “The Political Economy of Empire, 1880–1914” in Andrew Porter, ed., *The Oxford History of the British Empire: Volume. III: The Nineteenth Century* (Oxford, 1999).

_____, *Ideologies of Conservatism : Conservative Political Ideas in the Twentieth Century* (Oxford, 2002).

_____, *The Crisis of Conservatism: The Politics, Economics and Ideology of the British Conservative Party, 1880–1914* (London, 2005).

- Grey, Jeffrey, *A military History of Australia* (Cambridge 2008).
- Hall, Christopher, *Britain, America and Arms Control, 1921-37* (New York, 1987).
- Hamill, Ian, *The Strategic Illusion: The Singapore Strategy and the Defence* (Singapore, 1981).
- Harper, Marjory, "British Migration and the Peopling of the Empire" in Andrew Porter, ed., *The Oxford History of the British Empire: Volume. III: The Nineteenth Century* (Oxford, 1999).
- Herman, Arthur, *To Rule the Waves : How the British Navy Shaped the Modern World* (New York, 2009).
- Hobbs, David, *British Pacific Fleet: The Royal Navy's Most Powerful Strike Force* (Barnsley, 2011).
- Holland, R. F., *Britain and the Commonwealth Alliance, 1918-39* (London, 1981).
- Jackson, Ashley, *The British Empire and the Second World War* (London, 2006).
- _____, *The British Empire and the First World War* (London, 2017).
- Johnson, Matthew, *Militarism and the British Left, 1902-1914* (Basingstoke, 2013).

Kendle, John E., *The British Empire–Commonwealth, 1897–1931* (London, 1972).

Kennedy, Greg, ed., *Imperial Defence: The Old World Order, 1856–1956* (London, 2008).

Lambert, Nicholas A., *Sir John Fisher's Naval Revolution* (Columbia, 2003).

Lisio, Donald J., *British Naval Supremacy and Angle–American Antagonisms, 1914–1930* (Cambridge, 2014).

Macleod, Jenny, *Gallipoli: Great Battles* (Oxford, 2015).

Maupey, John H., “Arms Control and the Washington Conference”, in Erik Goldstein, and John Maurer, eds., *The Washington Conference, 1921–22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl harbour* (London, 1994).

McDermott, James, *British Military Service Tribunals, 1916–18: A Very Much Abused Body of Men* (Oxford, 2014).

Meaney, Neville, *A History of Australian Defence and Foreign Policy 1901–23, Volume 2: Australia and World Crisis, 1914–1923* (Sydney, 2009).

Milner, Marc, “The Historiography of the Canadian Navy: The State of the Art”, in Michael L. Hadley, Robert Neil Huebert, and F. W.

Crickard, eds., *Nation's Navy: In Quest of Canadian Naval Identity* (Montreal, 1996).

_____, *Canada's Navy: The First Century, Second Edition* (Toronto, 2010).

Moretz, Joseph, *The Royal Navy and the Capital Ship in the Interwar Period: An Operational Perspective* (London, 2012).

Nish, Ian H., *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period* (Westport, 2002).

_____, *Alliance in Decline: A Study of Anglo-Japanese Relations, 1908-23* ()

Philpott, William, *War of attrition : Fighting the First World War* (New York, 2015).

Porter, Bernard, *Absent-minded Imperialism : Empire, Society, and Culture in Britain* (Oxford, 2004).

Pugh, Michael, *Liberal Internationalism: The Interwar Movement for Peace in Britain* (Basingstoke, 2012).

Reynolds, Louise, *Mackenzie King: Friends and Lovers* (Victoria, 2005).

Ruddeno, Victor, *Gallipoli: Attack from the Sea* (New Haven, 2008).

- Scally, Robert J., *The Origins of the Lloyd George Coalition: The Politics of Social Imperialism, 1900–1918* (Princeton, 2016).
- Semmel, Bernard, *Imperialism and Social Reform: English Social-Imperial Thought, 1895–1914* (New York, 1968).
- Spence, Daniel O., *A History of the Royal Navy: Empire and Imperialism* (London, 2015).
- Stille, Mark E., *The Imperial Japanese Navy in the Pacific War* (London, 2014).
- Strachan, Hew. *The First World War, Volume I : To Arms* (Oxford, 2003).
- Thompson, Andrew, *Imperial Britain: The Empire in British Politics c.1880–1932* (Harlow, 2000).
- _____, *The Empire Strikes back?: The Impact of Imperialism on Britain from the Mid-Nineteenth Century* (Harlow, 2005).
- Thompson, J. L., *A Wider Patriotism: Alfred Milner and the British Empire* (London, 2007).
- Thornton, Martin, *Churchill, Borden and Anglo-Canadian Naval Relations, 1911–14* (Basingstoke, 2013).
- Tomlinson, Jim, *Problems of British Economic Policy, 1870–1945* (London, 2014).

Welsh, Frank, *Great Southern Land: A New History of Australia* (London, 2005).

Williamson, Philip, “The Conservative Party, 1900–1939: From Crisis to Ascendancy” in Chris Wrigley, ed., *A Companion to Early Twentieth Century Britain* (Oxford, 2003).

Winter, J. M., *The Great War and the British People* (Basingstoke, 1986).

2) 논문

Asada, Sadao, “From Washington to London: The Imperial Japanese Navy and the Politics of Naval Limitation, 1921–1930,” *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, no. 3 (1993).

Bell, Christopher M., “Sir John Fisher’s Naval Revolution Reconsidered: Winston Churchill at the Admiralty, 1911–1914,” *War in History*, vol. 18, no. 3 (2011).

_____, “Sentiment vs Strategy: British Naval Policy, Imperial Defence, and the Development of Dominion Navies, 1911–14,” *The International History Review*, vol. 37, no. 2 (2015).

_____, “The Myth of a Naval Revolution by Proxy: Lord Fisher’s Influence on Winston Churchill’s Naval Policy, 1911–1914,” *Journal*

of Strategic Studies, vol. 38, no. 7 (2015).

Barnes, Felicity, "Bringing Another Empire Alive? The Empire Marketing Board and the Construction of Dominion Identity, 1926-33," *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 42, no. 1 (2014).

Constantine, Stephen, "Anglo-Canadian Relations, the Empire Marketing Board and Canadian National Autonomy Between the Wars," *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 21, no. 2 (1993).

Epstein, Katherine C., "Imperial Airs; Leo Amery, Air Power and Empire, 1873-1945," *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 38, no. 4 (2010).

Fairbanks Jr., Charles H., "The Origins of the Dreadnought Revolution: A Historiographical Essay," *The International History Review*, vol. 13, no. 2 (1991).

Fleming, N. C., "The Imperial Maritime League: British Navalism, Conflict, and the Radical Right, c.1907-1920," *War in History*, vol. 23, no. 3 (2016).

Ford, Douglas, "A Statement of Hopes? The Effectiveness of US and British Naval War Plans Against Japan, 1920-1941," *The Mariner's Mirror*, vol. 101, no. 1 (2015).

Fry, Michael G., "The Pacific dominions and the Washington

- conference, 1921–22,” *Diplomacy and Statecraft*, vol. 4, no. 3 (1993).
- Goldstein, Erik, “The Evolution of British Diplomatic Strategy for the Washington Conference,” *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, no. 3 (1993).
- Grayson, Richard S., “Imperialism in Conservative Defence and Foreign Policy: Leo Amery and the Chamberlains, 1903–39,” *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 34, no. 4 (2006).
- Green, E. H. H., “Radical Conservatism: The Electoral Genesis of Tariff Reform,” *The Historical Journal*, vol. 28, no. 3 (1985).
- Harrington, Ralph, “‘The Mighty Hood’: Navy, Empire, War at Sea and the British National Imagination, 1920–60,” *Journal of Contemporary History*, vol. 38, no. 2 (2003).
- Herman, Arthur, “The ‘Myth’ of British Seapower,” *Orbis*, vol. 49, no. 2 (2005).
- Kennedy, Dane, “Migration in Post-War Reconstruction: The Role of the Oversea Settlement Committee, 1919–1922,” *A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, vol. 20, no. 3 (1988).
- Lambert, Nicholas A., “British Naval Policy, 1913–1914: Financial Limitation and Strategic Revolution.” *The Journal of Modern History*, vol. 67, no. 3 (1995).

_____, ““Our Bloody Ships” or “Our Bloody System”? Jutland and the Loss of the Battle Cruisers, 1916,” *The Journal of Military History*, vol. 62, no. 1 (1998).

Lowe, P., “The Round Table, the Dominions, and the Anglo-Japanese Alliance, 1911-22,” *The Round Table*, vol. 86. no. 341 (1997).

Maurer, John H., “Arms Control and the Washington Conference,” *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, no. 3 (1993).

_____, “Winston has gone mad’: Churchill, the British Admiralty, and the Rise of Japanese Naval Power,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 35, no. 6 (2012).

McKercher, B. J. C., “The Politics of Naval Arms Limitation in Britain in the 1920s,” *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, no. 3 (1993).

Morgan-Owen, David, “A Revolution in Naval Affairs? Technology, Strategy and British Naval Policy in the ‘Fisher Era’,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, no. 7 (2015).

O’Brien, Phillips, “The Titan Refreshed: Imperial Overstretch and the British Navy before the First World War,” *Past & Present*, vol. 172, no. 1 (2001).

Rubinstein, William D., “The Secret of Leopold Amery,” *Historical Research*, vol. 73, no. 181 (2003).

Thompson, Andrew, “Tariff Reform: An Imperial Strategy,

1903–1913,” *The Historical Journal*, vol. 40, no. 4 (1997).

Seligmann, Matthew S., “New Weapons for New Targets: Sir John Fisher, the Threat from Germany, and the Building of HMS Dreadnought and HMS Invincible, 1902–1907,” *The International History Review*, vol. 30, no. 2 (2008).

Seligmann, Matthew S., and David Morgan–Owen, “Evolution or Revolution? British Naval Policy in the Fisher Era,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, no. 7 (2015).

Sumida, Jon T., “A Matter of Timing: The Royal Navy and the Tactics of Decisive Battle, 1912–1916,” *The Journal of Military History*, vol. 67, no. 1 (2003).

Westphal Jr, Raymond W., “Politics or Posturing: A Legislative Debate on Naval Expenditures, 1925–9,” *The Mariner's Mirror*, vol. 90, no. 2 (2004).

_____, “Parliamentary Politics and the Singapore Base: A Surplus of Opinions and Few Answers, 1918–29,” *The Mariner's Mirror*, vol. 97, no. 4 (2011).

Kothari, Uma, “Trade, Consumption and development alliances: The Historical Legacy of the Empire Marketing Board Poster Campaign,” *Third World Quarterly*, vol. 35, no. 1 (2014).

Abstract

Leopold Amery and the Future of the British Empire

– A Struggle for Imperial Defence Unity
(1890–1929) –

Jieun Yoo

Department of Western History

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this research is to demonstrate that British imperialism is not a fixed concept but embodiment of several changes for ages. The advent of dominions was one of the most important constitutional changes in the British Empire. Former white settlement colonies were elevated to the status of dominions, which meant that colonies started to divide into a two-tier system, dominions and dependent colonies.

In the late nineteenth century, the British Empire entered another new phase. It was time to readjust a relationship between Britain and dominions. Newly rising countries such as Germany armed with naval power and economic strength started to threaten British hegemony. In such situation, dominions were regarded as valuable resources for

sustaining Britain in many aspects, especially defence and economy.

Leopold Amery was one of the 'constructive imperialists' who tried to get the British Empire out of this critical situation by imperial unity. This research is an attempt to evaluate his efforts. The growth of nationalism in dominions was a serious balk to imperial unity. Dominions hoped to carve out their own fortune by building their own navy power. Amery hoped the British government to implement policies of treating dominions as equal partners to prevent the dissolution of the empire. It meant the principle of laissez-faire didn't fit any longer in a new era.

Amery developed his own plan for imperial unity. Above all, He thought that British Empire should be one naval unit. Britain owed its world hegemony to strong naval power, which made it possible to obtain new lands, defend all the empire, and protect sea trade lanes. However, to the purpose of defending the British Isles from German invasion, the Royal Navy was being increasingly allotted on the near waters. Amery saw that separate navies of Dominions could be in charge of imperial roles instead of the Royal Navy. Both imperial settlement policies and tariff reform were regarded as effective ways to improve dominions' potential for imperial defence.

Unfortunately, Amery's efforts were destined to encounter serious opposition. Amery had to overcome many obstacles to give a life to his imperial unity scheme. Even after the First World War, economic crisis forced naval expenditure to diminish, so the Royal Navy could not be stationed in the Pacific. Nevertheless, Amery got a good chance to put his plans in practice in the 1920s.

In this period, Amery's political career was characterized in two ways. First, he put all his efforts to get naval budgets for Singapore naval base. It was justified as a way to check expansionist ambitions

of the United States of America and Japan, and promoting british trade with dominions in the Pacific. Also, Amery was very supportive of building separate dominions' navies. They were expected to play a key role of defending the Pacific along with the Royal Navy. It required dual tasks to appeal to dominions for cooperation. On the one hand, Amery strived to satisfy dominions' nationalistic sentiments. On the other hand, various attempts to uplift imperial spirit, a feeling that dominions belonged to the British Empire were made.

Amery's efforts to unite the British Empire show that British imperialism can be differentiated from other European countries'. British politicians had a tendency not to repel but embrace various desires existent in the British Empire. The nature of the British Empire steadily changed from hierarchial rule to mutual collaboration. It enabled the British Empire to turn into the Commonwealth with no trouble. Amery was in the middle of that transition.

keywords : Leopold Amery, the 20th Century British Empire, Constructive Imperialism, the Royal Navy, Dominion, Singapore Naval Base.

Student Number : 2016-20069