

# 07

## 영일동맹의 종식과정에 나타난 영 제국의 군사전략적 변화와 연속성

■ **윤정현**

서울대학교 외교학과 석사

### Contents

---

- 1 머리말
- 2 영일동맹 체결의 군사전략적 의미
- 3 전후 제국 내외의 환경변화와 기존  
군사전략의 한계
- 4 영일동맹의 종식과 복합적 수준에서의  
군사전략적 의미
- 5 맺음말

이 연구의 목적은 1921년 영일동맹의 종식이 1차 세계대전 이후 영국의 군사전략에서 어떠한 의미를 가졌는지를 이해하고자 하는 것이다. 기존 연구들은 영일동맹의 종식을 '극동지역에서의 세력 균형 변화'가 낳은 사건으로 설명해 왔다. 그러나 영국은 상대적 쇠퇴를 고민해야 했던 19세기 말부터 전후 워싱턴회의에 이르기까지 제국 전반의 안보를 유지해야 하는 일관된 숙제를 안고 있었다. 따라서 영일동맹의 체결과 종식 역시 지역뿐만 아니라 세계수준에서의 안보를 고려한 제국 전반의 군사전략적인 큰 틀에서 살펴볼 필요가 있다.

영일동맹의 종식은 단순히 일본의 상대적 부상에 따른 양국 관계의 악화로 나타난 결과라기보다는, 세계수준과 핵심지역, 비핵심지역의 복합적인 안보를 고려한 영국의 전략적 선택이었다고 볼 수 있다. 영일동맹의 갱신 문제에 대한 치열한 찬반 논쟁에도 각 부처들이 제시한 전략적 고려는 세계제국으로서 영국이 안고 있던 안보 문제에 대한 고민을 잘 보여준다. 즉, 이슈가 된 지역의 안보를 위한 군사적인 조치가 다른 지역 및 제국 전반에 미칠 영향을 늘 동시적으로 고려해야 했으며, 전략적 우선순위에 따라 구분된 핵심지역과 비핵심지역의 군사정책을 다르게 적용시켜야 했기 때문이다.

이 과정에서 영국은 전전(戰前)의 공세적인 '2강국기준'에서 이와 대별되는 '1강국기준'으로 군사정책을 전환하였다. 이는 제국 전반의 군사전략적 원칙들이 새로운 환경에 부합하지 못할 경우, 보다 방어적인 유연한 정책을 채택할 수 있었음을 보여준다. 동시에 제국의 사활적인 이해관계가 걸려 있는 사안에서는 여전히 지배력을 고수하고자 하였음을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 영일동맹의 종식과정은 글로벌 단위체로서 영 제국의 군사전략적인 변화와 연속성 모두를 보여준 사례라고 볼 수 있다.

## 주제어

영일동맹, 영 제국, 워싱턴회의, 4개국조약, 군비 제한

## 1. 머리말

영일동맹의 체결이라는 국제정치적 사건에 비하여 영일동맹의 종식과정을 살펴보고자 하는 논의는 상대적으로 큰 주목을 끌지 못하였다. 주류적 시각에서 볼 때, 전자는 영 제국이 전통적인 ‘영예로운 고립(splendid isolation)’에서 벗어나 ‘동맹의 한 축’으로 외교적 전환을 꾀하였다는 상징성을 보인 반면,<sup>1)</sup> 후자는 다시금 본래의 외교노선으로 회귀하는 것처럼 비춰졌으며, 워싱턴회의(Washington Naval Conference)에서 결정된 군비제한협정에 비해 부차적인 이슈로 다루어졌기 때문이다. 더욱이 영일동맹의 종식에 관한 몇 안 되는 문헌조차도 이를 전후 일본의 부상에 따른 ‘극동 및 태평양 지역에서의 세력 균형 변화’에 따른 필연적인 산물로 단정 짓고 있다. 그러나 그 과정에서 영국이 왜 반일동맹이 아닌 영·미·일 3자 협정으로 대체하려 했는지, 또, 그 결정이 세계수준에서 영 제국의 안보전략에 어떠한 의미를 갖게 되었는지까지는 연결시키지 못하였다.

---

1) 크리스토퍼 하워드, 김상수 역, 『대영제국의 영광스러운 고립』(서울: 한양대학교출판부, 1995), pp. 13~32.

이러한 논의가 필요한 이유는 앞서 1902년 체결된 제1차 영일동맹이 극동의 세력 균형만을 고려한 선택이었다고 보기 어렵기 때문이다.<sup>2)</sup> 영국은 동맹국 일본을 통해 러시아의 팽창을 저지하려는 일차적인 목적을 달성했을 뿐만 아니라 극동함대 증강의 부담에서 벗어나 전략적 우선순위에 따른 군사력의 재배치를 실시, 궁극적으로 제국 전반의 안보를 효과적으로 유지할 수 있었다. 이러한 관점에서 접근한다면 영일동맹의 종식 역시 지역수준을 넘어 세계수준에서 영 제국의 안보적 고려가 작용한 결과로 추론해 볼 수 있다.

특히 영국은 강대국으로 부상한 이래로 제국의 안보와 직결된 세 가지 핵심요소로서 ‘유럽에서의 세력 균형’, ‘주요 통상로에 대한 제해권’, 그리고 ‘광대한 식민지의 안정적 보유’를 강조해왔다.<sup>3)</sup> 이들은 19세기에 걸쳐 영국정부가 일관되게 고수해온 대외정책의 기본원칙이기도 하였다. 그러나 이를 유지할 수 있었던 것은 영국의 군사적인 권력기반으로서, 세계 최강의 해군력과 이를 효과적으로 투사시킬 수 있는 체계적인 안보전략이 뒷받침되었기 때문이라고 보는 것이 타당하다.

따라서 영일동맹의 종식과정 역시 외견상 지역안보 전개방식의 변화로 나타났지만, 궁극적으로는 세계수준에서 제국 전반에 걸친 군사적 측면

---

2) Alfred L.P.Dennis, *The Anglo-Japanese Alliance* (California: University of California Press, 1923); William Langer, *The Diplomacy of Imperialism 1890~1902* (New York: Alfred A. Knopf, 1960); George Monger, *The End of Isolation: British Foreign Policy 1900~1907* (London: Nelson and Sons Ltd, 1968).

3) 각 요소들에 대한 강조점의 차이는 있지만, 팍스 브리타니카(Pax Britannica) 질서의 기반을 바라보는 주요 작가들의 시각은 대체적으로 이 세 가지로 수렴된다. Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery* (New York: Humanity Books, 2004), p.150; Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1979), p.303; A. J. p.Taylor, *The Struggle for mastery in Europe 1848~1918* (Oxford: Oxford University Press, 1971).

의 변화를 노정하고 있었다. 실제로 영국은 워싱턴회의에서 동맹의 종식을 통해 비로소 군비제한협정을 타결할 수 있었으며, 이러한 합의하에 제국 전 함대의 재편을 수반하는 새로운 방위원칙을 수립하게 된 것이다. 즉, 세계수준에서의 1강국기준(One-Power Standard)을, 유럽 해역에서는 2강국기준(Two-Power Standard)을 유지한다는 복합적인 전략은 제국의 이해관계가 걸려있는 한 지역에서의 군사적 전개방식이 다른 지역 및 제국 전체의 안보전략과의 치밀한 고려하에 도출되었음을 의미한다.<sup>4)</sup>

본고는 이 점을 염두에 두고, 영일동맹의 종식과정에 나타난 영국의 군사정책이 동맹체결 당시와 비교하여 어떠한 변화를 내포하고 있었는지를 살펴보고자 한다. 영일동맹의 종식을 제국 전반의 안보와 지역별 안보 전략이 중첩된 큰 틀에서 바라봄으로써, 지역 간, 수준 간의 복합적인 고려를 통해 나타난 영 제국의 군사전략적 변화와 연속성을 입체적으로 조명해 볼 수 있으리라 기대한다.

## 2. 영일동맹 체결의 군사전략적 의미

### (1) 19세기 말 영 제국의 상대적 쇠퇴와 안보 위기

19세기 후반 이후 영국은 국력의 상대적인 쇠퇴 속에서 대외적으로 중대한

4) '2강국기준(Two-Power Standard)'은 러프동맹의 체결 가능성이 커지기 시작하자 1889년 3월 솔즈베리(Salisbury) 정부에 의해 상정된 해양 방어법(Naval Defence Act)에 따라 천명된 해군 정책으로, 영국 다음으로 강력한 두 나라의 함정을 합친 것보다 우세한 해군력을 보유한다는 것을 골자로 하고 있다. 박상섭, 『근대국가와 전쟁』(서울: 나남, 2002), p.248; 반면, '1강국기준(One-Power Standard)'은 어떠한 하나의 강대국에도 뒤지지 않는 규모의 함정을 유지한다는 원칙으로 위의 2강국기준과 구별된다. Robert Gordon Kaufman, *Arms Control During the Pre-Nuclear Era* (New York: Columbia University Press, 1990), p.11.

도전에 직면하게 되었다. 첫째, 전통적인 균형자로서의 충분한 힘을 갖지 못한 채 유럽의 적대적인 동맹 세력들 사이에 머무르게 된 것이다. 러시아·프랑스동맹과 독일·오스트리아·이탈리아 삼국동맹 사이의 첨예한 긴장 속에서 영국의 고립은 더 이상 영광스러운 것이라기보다는 제국 전반의 안보적 취약성을 증폭시키는 요인이 되었다. 영국은 경제적, 군사적으로 경쟁국을 압도할 수 없게 된 상황에서 보다 강대해진 이들 블록과 맞서야 했고, 그 가운데 유발되는 긴장은 유럽을 넘어 영 제국과 두 동맹들의 이해관계가 얽혀 있는 아프리카, 아시아로까지 확대되었기 때문이다. 특히 러시아의 중앙아시아 진출이 본격화되면서 영국의 가장 중요한 식민지인 인도의 안보 문제가 제기되었고, 반대편의 독일 역시 공세적인 근동정책을 펼침으로써 영 제국과의 긴장을 심화시켰다.

둘째, 전통적으로 영국은 그 어떤 경쟁국보다 우월한 해군력을 유지해 왔지만 영토가 팽창할수록 오히려 제국의 안보는 취약해져 갔다. 영국은 새롭게 편입된 식민지와 보호령을 수호하기 위해 군비지출을 확대해야 했지만 증액된 방위비는 제국의 확장 속도를 따라가지 못하였고, 결과적으로 각각의 지역에서 안정적인 우위를 유지할 수 없게 되었기 때문이다. 다시말해 해군력의 지속적인 증강 없이 제국 전반에서 문제에 봉착한다면 그 대응력은 이전보다 현저하게 약화될 수밖에 없는 약점을 안게 된 것이다.

셋째, 영 제국은 식민지와 신흥시장에 대한 기존 제국주의 정책의 한계에 부딪히게 되었다. 통상(通商)제국으로서 안정적인 식민지 경영이야말로 영 제국의 번영과 위상을 유지시키는 수단이었지만, 아프리카와 동아시아에서 배타적인 영향권을 확대하기 시작한 주요 경쟁국들의 도전은 점점 거세졌다. 프랑스가 중국 남부지역과 인도차이나에, 러시아가 중앙아시아

아와 만주에, 독일이 중국 산둥(山東) 방면에 진출하면서 배타적 권리를 주장하기 시작한 것이다. 국력의 상대적 퇴조를 보이기 시작한 영국이 '문호개방(Open Door)' 원칙을 준수하도록 열강들에 실질적인 압력을 행사하기란 현실적으로 불가능하였다.

즉, 19세기 후반 영국은 외교적 고립, 군사적 부담의 증가, 제국주의 정책의 한계라는 세 가지 도전에 직면하게 되었고 이들 문제들은 제국의 판도 내에 속한 지역들의 안보 불안과 제국 전반의 위기를 동시에 가속화시켰다. 또한 수세기 동안 영국이 향유해 온 해양패권을 위협하기 시작하였고, 그 결과 막강한 해군력을 기반으로 수립되어 왔던 영국의 고립주의적 외교노선 역시 수정되어야 한다는 견해를 촉발시켰다.

## (2) 세계수준에서의 군사전략: '2강국기준'원칙의 유지

영일동맹을 체결하기 전까지 한 세기 이상 영국이 누려왔던 해양패권은 기존의 주요 식민지로 향하는 해로뿐만 아니라 지중해, 유럽해역에 대한 절대적인 우위에 기반하고 있었다. 그러나 이에 대한 지배력은 각기 다른 방식으로 전개되었던 두 시기로 구분될 수 있다. '제1기'는 트라팔가의 승리에서 러프동맹이 결성될 때까지의 기간으로 영국의 해양패권이 다른 열강 모두에게 암묵적으로 인정된 시기다. 19세기의 대부분에 해당하는 이 기간 동안 영국은 특정 경쟁국을 의식한 해군정책 없이도 안정적인 제해권을 향유할 수 있었다. '제2기'는 러프동맹의 출현 이후 제1차 영일동맹 체결을 선택하기까지의 기간으로서 영국의 해양패권에 대한 동맹세력들의 도전이 노골화되자 이들을 염두에 둔 명시적인 해군정책을 수립한 시기이다. '2강국기준(Two-Power Standard)'원칙은 이를 보여주는 극명한 사례였다.

'2강국기준'이란 평시에 어떠한 가상적국 2개국의 해군력을 합친 것보다 영국이 더 큰 규모의 함대를 보유해야 한다는 원칙으로서 신형 전함 10척, 신형 순양함 38척, 어뢰정 18척, 쾌속정 4척의 건조를 골자로 한 대대적인 건함 계획이었다.<sup>5)</sup> 1889년 솔즈베리(Marquess of Salisbury) 내각에 의해 공식적으로 천명된 2강국기준이 갖는 의미는 엄청난 비용을 감수하더라도 러프동맹과 같은 도전세력을 용납하지 않겠다는 영국의 강력한 의지를 보여준 점이라 할 수 있다.

그러나 이러한 2강국기준원칙은 20세기에 접어들면서 현실적으로 유지하기 어려운 중대한 난제를 안게 되었다. 첫째, 원칙이 표방하였던 압도적인 우위는 더 이상 세계 모든 작전 지역에서의 우위를 보장하지 못하였기 때문이다. 즉, 1898년 당시 영국 해군은 러프동맹군보다 전체적인 규모와 화력 면에서 앞서 있었지만 함대가 주로 본토 및 지중해, 그리고 인도방면 해로에 집중되어 있는 상황이었다. 반면, 아프리카, 중동, 동아시아와 같은 신흥 경쟁지역의 상황은 점점 불리해지고 있었던 것이다. 다시 말해 영국은 제국 안보의 사활이 걸린 핵심지역(본토 해역, 지중해, 인도양 방면)의 우위를 제외한 다른 지역에서는 최소한의 수준을 유지하는 선에서 불완전한 균형에 만족해야만 했다.

둘째, 그 결과 방위력이 상대적으로 취약해진 자치령과 식민지에서는 안보 문제가 심각하게 제기되었지만, 이를 위해 다른 지역의 함대를 전용할 수도 없었다. 이미 삼국동맹과 러프동맹 간의 군비경쟁이 시작됨으로써 본토의 안보와 직결된 유럽의 상황부터 불안정해졌기 때문이다. 특히 독일의 대규모 건함계획은 영국 본토에 직접적인 위협으로 다가왔고 극동

---

5) Andrew Roberts, *Salisbury: Victorian Titan* (Troy: Phoenix Press, 2006), p.540.



의 전력 보충을 불가능하게 하였다는 점에서 해군성의 고민을 가중시켰다.<sup>6)</sup> 이에 영국은 양쯔강 유역을 중심으로 상당한 경제적 이해관계를 가지고 있던 동아시아를 전략적 후순위로 고려할 수밖에 없었고 극동의 제해권은 더욱 취약해질 수밖에 없었다.

그러나 영국의 입장에서 우려스러운 것은 이를 방치할 경우 나타날 주도권 상실이 동아시아에 국한되지 않고 보다 중요한 다른 지역(인도, 중·근동)에 대한 지배력 약화로 이어질 수 있다는 고민이었다. 실제로 영국 정부는 러시아가 1899년과 1901년 페르시아만의 분데르 압마스(Bunder-Abbas)를 비롯한 여러 섬들을 조차하려 했던 시도를 발칸과 중앙아시아, 나아가 근동지역으로까지 배타적 세력권을 확장하려는 의도로 받아들였다. 언론 역시 ‘페르시아만의 러시아관 먼로주의’에 비유하며 격렬한 비판을 쏟아내었다. 이러한 가운데 1901년 4월, 러시아가 프랑스와의 동맹하에 휘순(旅順)항을 요새화하고 신형 전함 5척을 배치한 사건은 마침내 극동의 문제를 넘어 영 제국 전체에 도전한 것으로 받아들여지게 되었다.

따라서 영국으로서는 제국 전체에 대한 계속되는 도발을 막기 위해서라도 휘순사건에 보다 강경히 대처할 필요가 있었다. 즉, 상대적으로 취약한 극동지역에서도 2강국기준의 원칙과 같은 확고한 우위가 보장되어야 했던 것이다. 그러나 전술한 것처럼 영국은 지역 간에 함대를 자유롭게 재편할 여유가 없는 상황이었다.

이때 유력한 협상국으로 부상한 일본은 두 가지 측면에서 매력적인

---

6) Ian T. M. Gow, “The Royal Navy and Japan, 1900~1920: Strategic Re-evaluation of the IJN”, in Ian T. M. Gow(eds.), *The History of Anglo-Japanese Relations Vol 1: The Military dimension, 1600~1930* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p.38.

파트너였다. 첫째, 비서구 국가 중 유일하게 근대적 해군을 보유함으로써 러프에 대항할 수 있는 능력을 갖고 있었다. 특히 청일전쟁 이전부터 영국은 일본에 군사 전문가들을 파견함으로써 근대적 해군체계 및 장교 양성에 상당한 도움을 주었고, 일본의 주력함 곤고(金剛), 후소(扶桑), 히에이(比叡) 등이 영국 조선소에서 인도되는 등, 양국은 협력이 용이한 체계를 공유하고 있었다.<sup>7)</sup> 둘째, 아직 일본은 중견국가(middle power)에 머물러 있었기 때문에 영국의 입장에서는 다른 열강에 의존적인 모습으로 노출될 우려나 외교적 운신의 폭이 제한될 가능성을 걱정하지 않아도 되었다. 반대로 독일은 러프와 적대적이기는 하지만 공공연히 영국의 해양패권에 도전하고 있었고, 잠재적으로는 2강국기준에 따라 견제해야 할 대상으로 보는 시각이 강했다.

해군성은 영일동맹이 체결되면 극동의 양국 함대는 11척이 됨으로써 러프의 함대보다 우위를 점할 수 있으리라 계산하였다. 더욱이 영국은 보다 중요한 본토와 지중해의 함대를 극동으로 전용하지 않아도 된다는 전략상 이점도 기대할 수 있었다.

따라서 영일동맹의 체결이 갖는 보다 중요한 의미는 세계수준에서 영국 해군의 패권적 위상을 손상하지 않았다는 점이다. 해군상 파머(W. Palmer)는 영일동맹을 통해 새로운 2강국기준의 방향을 제안할 수 있었다. 이를 기존의 원칙과 비교하면 [표 7-2]와 같다.

즉, 영국 해군은 먼저 작전 지역을 안보적 사활이 걸린 핵심지역과 그렇지 않은 지역으로 구분하였으며 핵심지역에서는 여전히 단독적으로 2강국기준에 걸맞는 규모를 유지하되, 나머지 지역에서는 파트너와 연합하

---

7) Gow(2003), pp.24-26.

[표 7-1] 1901년 극동지역에 배치된 강대국들의 전함 수<sup>8)</sup>

	영국	일본	프랑스	러시아
건조함	4	6	1	5
건조 중인 함	-	1	-	3

[표 7-2] 영일동맹 체결 전후 영국의 각 수준별 군사전략 비교

	영일동맹 전	영일동맹 이후
세계수준	단독 우위 (Two-Power Standard)	단독 우위 (Two-Power Standard)
핵심지역 (북해, 지중해, 인도 해로)	단독 우위	단독 우위
비핵심지역 (극동, 태평양)	단독 우위	연합 우위

여 우위를 유지한다는 보다 유연한 전략을 도출해낸 것이다. 그 결과, 영국은 점차 첨예화되기 시작한 독일해군과의 대결 및 다른 열강들과의 이권경쟁에서 위의 새로운 2강국기준을 발판으로 대처해 나갈 수 있었다. 따라서 영일동맹은 영 제국에 극동이라는 지역 관리의 부담을 덜어주는 동시에 안보적 사활이 걸려 있는 핵심지역에서 안정적인 우위를 점할 수 있도록 일조함으로써 결과적으로 제국 전반의 안보와 현상유지에 크게 기여하였다.

### 3. 전후 제국 내외의 환경변화와 기존 군사전략의 한계

#### (1) 국내적 영향: ‘10년간의 전쟁금지법(Ten-Year Rule)’

제1차 영일동맹 결성 후, 제국의 위상을 유지하는 데 적극적이었던 보수당 내각(1895~1905)은 동맹이 제국이 당면한 복합적인 안보 문제들을 해결하는 데 유용했다고 평가하였다.<sup>9)</sup> 따라서 동맹의 필요성에 대한 정부의

8) Monger(1968), p.49.

공감하에 영일동맹은 두 차례에 걸쳐서 별다른 이견 없이 갱신되었다. 그러나 1차 세계대전의 발발은 영 제국의 대외정책 환경에 큰 변화를 야기시켰다. 영국은 명목상 주요 승전국으로 남음으로써 여전히 군사적 패권과 거대한 제국의 영토를 유지하고 있었으나, 과도한 전비 지출로 인한 극심한 재정악화의 늪에 빠져들었기 때문이다.

이러한 상황에서 1919년 8월 15일 로이드 조지(D. Lloyd George, 1863~1945)는 전쟁 내각 회의에서 향후 10년 동안에는 어떠한 대규모 전쟁에도 참전하지 않을 것이며, 그 어떤 원정군도 요구하지 않을 것을 가정한 이른바 ‘10년간의 전쟁금지법(Ten-Year Rule)’을 채택하게 된다.<sup>10)</sup> 1920년대 영국의 대외정책과 군사전략에 있어서 불문율과 같이 되어 버린 이 법안이 채택된 배경은 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째, 영국 정부는 막대한 전시 부채와 국내 복지에산 부족이라는 이중적인 재정 문제를 떠안고 있었다. 영국은 주요 참전국들 중 가장 많은 전비를 지출했을 뿐만 아니라, 경제 규모를 고려한 부담액은 국민총생산의 무려 209%에 달하였다. 이는 패전과 함께 붕괴되어 버린 독일(165%), 오스트리아-헝가리(156%), 러시아(71%)보다도 높은 수치였으며, 전쟁의 특수를 누리며 신흥 강대국으로 부상한 미국과 일본의 경미한 부담(각각 45%, 15%)과는 비교도 할 수 없을 만큼 심각한 수준이었다.<sup>11)</sup> 결국 단시일 내에 이를 해결할 수 있는 방안이란 정부 지출의 재편밖에 없었고, 방위비 중에서도 가장 많은

9) Nish(eds.), *The History of Anglo-Japanese Relations Vol 1: The Political-Diplomatic Dimension, 1600-1930* (London: Macmillan Press, 2000), pp.169-170.

10) 니알 퍼거슨, 김종원 역, 『제국: 유럽 변방의 작은 섬나라 영국이 어떻게 역사상 가장 큰 제국을 만들었는가』(서울: 민음사, 2006), p.429.

11) Malcolm Pearce and Geoffrey Stewart, *British Political History 1867-1990* (London: Routledge, 1992), p.354.

예산이 소요되는 해군에 대한 감축안이 일차적으로 제시되었다.

둘째, 베르사유조약 체결 당시의 국제사회는 집단안보 및 군축논의가 활발히 시작되던 시기였고, 제국의 안보를 직접적으로 위협하는 명시적인 적대국가는 아직 존재하지 않았다. 이미 영국의 해양패권에 노골적으로 도전했던 독일은 무장해제되었고, 일본은 여전히 동맹으로 결속된 우호국이었으며, 소련은 내전의 혼란에 빠져 크게 경계할 필요가 없었다. 프랑스 정도만 전후 처리 과정에서 대립각을 세웠으나 아직 영 제국에 실질적인 군사적 위협을 제기할 수 있는 단계는 아니었다. 이러한 흐름 속에서 해군에서 시작된 군비감축은 점차 군 전체로 확대되었고, 1921년이 되자 해외 주둔 병력과 식민지 경찰 규모는 그때까지는 볼 수 없었던 최소 수준으로까지 떨어지게 된 것이다.

즉, 10년간의 전쟁금지법은 전후 경제재건과 국제환경을 고려하여 영국정부가 선택할 수밖에 없었던 자발적인 군비축소 방안이었다. 그러나 결과적으로 영 제국은 외형적으로는 더 거대해졌지만, 이를 지탱할 만한 방위력은 현격히 약해짐으로써 제국의 취약성을 더욱 악화시키게 되었다. 특히 대외정책 결정자들에게 ‘미래 전쟁 가능성의 회피’를 또 하나의 지상과제로 안겨줌으로써 군사전략적 부담을 가중시켰다.

## (2) 제국 내부적 영향: 자치령들의 분열

우선 내부적인 측면에서 볼 때, 영국은 제국 전체를 효과적으로 방위하기 위한 함대 운용방안 도출에 실패하였다. 1921년 6월 20일에 개최된 제국국방위원회(The Committee of Imperial Defence)에서 해군성은 평시에 산재되어 있는 본국과 자치령의 함대를 전시에 단일한 지휘체계 안에서

운용하고자 하는 ‘제국함대(Imperial Fleet)통합안’을 내놓았다.<sup>12)</sup> 이는 필요시에 신속하게 통합되어 규모의 우위를 확보한 뒤, 작전지역에 투입될 수 있다면 추가적인 함대의 건조 없이 적은 비용으로 광대한 제국의 안보를 확고히 할 수 있으리라는 구상에서 제안된 것이다.<sup>13)</sup>

그러나 이러한 구상은 방위비용의 부담을 자치령들에게 지우는 동시에 본국정부가 자치령들 작전권을 심각하게 통제할 수 있다는 것을 의미하였다. 제국함대가 수호하고자 하는 안보적 우선순위가 ‘런던의 판단’에 의해 결정될 것이 뻔하였기 때문이다. 따라서 각 자치령 대표들은 자국이 전쟁에 커다란 공헌을 한 만큼 더 이상 무조건적으로 본국의 안보정책을 따를 수 없음을 천명하였다.

오스트레일리아의 수상 휴즈(W. M. Hughes)는 ‘영국이 제국을 완벽히 보호하는 데 필요한 해군력을 더 이상 유지할 수 없다는 것을 알고 있으며 오스트레일리아는 일본과의 우호관계 유지에 촉각을 곤두세울 수밖에 없다’고 언급하였다.<sup>14)</sup> 반대로 캐나다 수상 미언(A. Meighen)은 같은 이유로 영미협력에 기반한 ‘팍스 앵글로 - 아메리카나’ 구상을 제안하였다. 즉, 각 자치령들은 본국의 역량을 불신한 나머지 안보전략에 있어서 제국의 일원으로서가 아닌 자신이 속한 지역 수준의 고려를 우선시하였고, 이들이 독자적인 외교정책과 군사정책 수립 방안을 천명하자 해군성의 계획은 무산되고 말았다. 런던의 정책결정자들은 각각의 지역에 흩어져 있는 자치령들 모두에게 확고한 안보를 제공하지 못하는 한, 통합된 ‘제국의 군

12) Pearce and Stewart(1992), p.304.

13) CAB 34, Imperial Conference, 7th meeting(June 27, 1921).

14) Ian Nish, *Alliance in decline: A study in Anglo-Japanese relations 1908~23*(London: Athlone Press, 1972), p.325.

사전략'이 요원할 수밖에 없음을 깨닫게 되었다.

### (3) 제국 외부적 영향: 신흥 지역 패권국들의 부상

한편, 제국 외부에서 제기되는 위협은 주요 승전국들과의 갈등에서 유발되었다. 유럽 대륙에서는 프랑스가, 아시아 태평양지역에서는 일본과 미국이 전후 질서 수립 과정에서 영국과 충돌하기 시작한 것이다. 프랑스의 경우, 러시아와 오스트리아-헝가리, 그리고 독일제국의 붕괴로 유럽 대륙 내 일시적으로나마 유일한 군사강국으로 남게 되면서 야심찬 행보를 보이기 시작했다. 알자스-로렌을 수복하고 석탄 매장량이 풍부한 자르지역을 직접 통치하고자 했으며 아프리카와 중동에까지 입김을 강화하기도 하였다. 그러나 영국을 자극한 가장 중요한 사건은 프랑스 해군이 추진한 대대적인 건함계획인 '정상계획(Normal Programme)'이었다.<sup>15)</sup> 프랑스 수상 레그(G. Leygues)는 '아프리카와 세계에 주요 식민지를 보유하고 있는 프랑스에게 지중해의 안정이야말로 대외정책의 중심축이다'라고 선언하였고, 이를 구실로 지중해에서의 대규모 함대 보유를 정당화하였다. 이는 중동의 석유와 인도해로의 안전에 사활적 이익을 갖고 있는 영국과 충돌할 수밖에 없는 시안이었다. 더구나 이미 유럽에서 지배적인 육군을 유지하고 있는 프랑스가 막강한 해군력마저 보유하려 한다는 사실을 영국은 용납하기 어려웠다.<sup>16)</sup>

프랑스와 더불어 전쟁기간 동안 그 어떤 국가보다도 친밀하였던 미국 역시 휴전회담 이후 영국과 불협화음을 내기 시작했다. 갈등은 제3국인

15) Rich(2003), p.66.

16) CAB 30/9, Conference on Limitation of Armaments Washington, 1921~1922. 1st meeting (November 15, 1921).

[표 7-3] 1921년 당시 영·미·일 해군 간의 주력함 비교<sup>19)</sup>

	실전 배치된 전체 주력함 수	완성 및 현재 건조중인 신형 주력함 수	1925년에 예상되는 신형 주력함 수
미국	31	10	12
일본	12	8	8
영국	16	1	1

일본의 팽창으로부터 연원하였는데, 미국은 일본이 중국시장을 잠식하고 아시아 태평양에서 배타적인 정책을 취하는 것을 목격해왔기 때문이다. 미국은 영국이 일본으로 하여금 영일동맹을 발판삼아 공격적인 행보를 취하도록 방관했다는 점에 불만을 토로하였다. 반대로 영국 측은 전후 미국이 서반구의 지배적 위치에 머무르지 않고, 압도적인 경제력을 바탕으로 세계수준의 해양패권을 추구하고자 한다는 점을 우려하는 입장이었다. 세계 대전 초기, 3위의 규모였던 미국해군은 이미 1916년 윌슨(W. Wilson)이 구상한 ‘세계 최강(a navy second to none)’을 지향하는 야심찬 건함계획에 착수한 상태였다. 또 실질적인 후속 조치가 뒤따르면서 영국은 해양패권의 상실을 걱정하지 않을 수 없는 상황이었다.<sup>17)</sup>

마지막으로 동맹국인 일본 역시 전쟁기간 동안 자본의 축적을 통해 더 이상 무시할 수 없는 지역 강대국으로 부상하고 있었다. 중요한 점은 일본이 경제성장 속도보다도 훨씬 더 빠르게 군비를 증가시키므로써 영국 정부와 아시아 태평양의 자치령들을 긴장시켰다는 점이다. 특히, 일본 해군은 세계 제3의 해군으로 거듭나기 위해 최신식 전함 8척과 순양전함 8척을 보유하는 것을 골자로 한 ‘88함대’<sup>18)</sup> 계획을 추진 중이었다. 1921년 2월

17) Elmer Belmont Potter, *Sea Power: A Naval History*, 2nd ed. (Annapolis: Naval Institute Press, 1977), p. 232.

18) 1910년 일본은 미국을 제1 가상적국으로, 러시아를 제2 가상적국으로, 중국을 제3 가상적국으로 상정하는 ‘제국국방방침’에 따라 수립하였으며 1929년 완성을 목표로 추진하였다. 박재석



28일 영국 해군성 재정위원회가 내각에 제출한 비밀 보고서에 의하면, 현재의 영 제국의 함대는 양적으로는 여전히 세계에서 지배적 위치에 있는 것처럼 보이지만, 질적인 면을 따지게 된다면 더 이상 그러지 못하다는 점을 객관적으로 나타내었다.<sup>20)</sup> 실전에서 결정적인 영향을 미치는 주력함(capital ship)<sup>21)</sup>만을 비교했을 때, 그중에서도 신형(Post-Jutland type) 주력함 위주로 살펴보면, [표 7-3]과 같이 영·미·일 3대 해양 강국 중에서 영국이 가장 취약한 것으로 나타났기 때문이다.

위 내용에서 알 수 있듯이, 미국과 일본의 신형 주력함 건조계획들이 실행되어 이들이 본격적으로 작전을 수행하게 되는 1925년이 된다면, 영국의 해군력은 1위는 물론이고 2위의 자리마저 위태로울 수밖에 없다는 충격적인 예측이 덧붙여졌다.<sup>22)</sup>

결론적으로 제국 내·외부적인 환경변화는 영 제국이 고수해 왔던 기존의 전반적인 안보전략과 지역방어 전략을 더 이상 지속시킬 수 없게 만들었다. 국내 재정의 악화와 자치령들의 분열로 기존의 군사정책이 실현 불가능한 상황에서, 유럽, 아시아 등 각 지역에서 지배력 강화를 노리는 경쟁국들의 부상은 영국으로 하여금 영일동맹을 통해 유지해 왔던 2강국기준의 변경을 심각하게 고민하도록 자극하였다.

---

외, 『연합함대 그 출범에서 침몰까지』(서울: 가람기획, 2005), p. 17.

19) ADM 1/8616/209 Appendix, p. 787.

20) ADM 1/8616/209 Appendix, p. 787.

21) 전략적 개념하의 주력함(capital ship)의 정의는 1920~30년대의 군비제한협정에서 규정되었는데, 주로 드레드노트(Dreadnought)급 이상의 혁신적 전함을 일컬었다. 이에 따라 실질적으로 약 2만 톤을 초과하는 전함 및 순양전함(battlecruiser)을 가리켜 주력함이라 부르게 되었다. Harold and Margaret Sprout, *Toward a New Order of Sea Power* (London, Princeton University Press, 1943), p. 25.

22) ADM 1/8616/209 Washington Conference, 1921~22.

#### 4. 영일동맹의 종식과 복합적 수준에서의 군사전략적 의미

##### (1) 워싱턴회의와 영일동맹의 갱신 문제

전쟁이 끝나자마자 재차 불붙기 시작한 해군 군비경쟁은 영·미·일 3국 모두에게 재정적 압박이 되었다. 이때 미국이 제안한 워싱턴 해군 군축 회의는 재정 문제와 해군력 강화의 딜레마에서 고민하던 영국에게 매우 반가운 소식이었다. 워싱턴회의는 명목상 해군의 군비제한 및 전후 동아시아에서 강대국 간의 이해관계를 확인하는 자리였지만, 사실상 세계수준에서 베르사유체제의 미비점과 후속적 보완책들이 논의된 질서 개편의 장(場)이라고 볼 수 있다. 1921년 11월 12일 개최된 첫 회의에서 미국 측 협상대표 휴즈(C. H. Hughes) 국무장관은 영국, 미국, 일본, 프랑스, 이탈리아 등 5대 해양강국들에게 보유 주력함 톤수를 각각 5:5:3:1.67:1.67로 제한하자는 과격적인 초안을 전달하였다. 또한 본토를 제외한 태평양의 식민지나 도서에 새로운 해군기지 건설을 금지할 것도 제안하였다.

휴즈의 대대적인 군비제한 초안이 영국에 충격적이었던 것은 당연한 일이었다. 수세기간 독점적으로 누려온 해양패권국의 자리를 포기하라는 뜻은 물론, 20년간 영 제국의 안보에 일조하였던 영일동맹을 종식시킬 것을 전제하였기 때문이다.<sup>23)</sup> 전후 영 제국 전체에 대한 방위력이 취약해진 상황 속에서 팽창적인 일본과의 우호적인 연결끈을 놓는다는 것은 아시아 태평양에서의 안보적 손실을 초래하는 위험한 결정으로 받아들여졌다.

먼저 전쟁성(War Office)은 영일동맹의 종식을 강력히 반대하였는데, 이는 동맹의 종식이 일본의 팽창욕구를 자극함으로써 극동지역을 넘어 태평

23) Sprout(1943), pp.132-133.

양 전체에서 취약한 제국의 안보를 직접적으로 위협하는 결과를 낳을 것이라 우려하였기 때문이다.<sup>24)</sup> 전쟁성은 일본에 대한 통제력 상실은 곧바로 오스트레일리아, 뉴질랜드 자치령에 대한 안보 불안을 낳을 것이라고 주장했다.

해군성 역시 동맹을 종식시킴으로써 기대하는 군비제한안을 무조건 받아들여야 하는가에 대해 심각한 의문을 제기하였다. 특히 주력함 건조를 중단하지는 '10년간의 해군 휴식기(Naval Holiday)' 조항이 가져올 파장을 크게 우려하였는데, 이것이 제국의 안보에 치명적인 수밖에 없는 네가지 근거를 제시하며 반대하였다. 첫째, 영국은 이미 재정 문제로 5년간 자발적으로 건함을 중단해왔기 때문에 다시금 이를 10년 연장하는 것은 상대적으로 영국 해군의 능력을 약화시키는 결과를 낳는다. 둘째, 해군 휴식기에 합의한다면 잠수함이나 비행기와 같은 신무기 개발 경쟁이 치열해질 것인데 그간 주력함에 대한 안보 의존도가 높았던 영국은 경쟁에서 뒤처질 것이 자명하다. 셋째, 영 제국의 주력함은 일본이나 미국에 비하여 대부분 구식이다. 넷째, 조선업에 종사하고 있는 최소 50만 명 이상의 인원이 일자리를 잃게 될 것이며 그에 대한 보조금이 필요할 것이다. 따라서 해군성은 군비제한에 합의할 경우 새로운 부담으로 제국의 대내외적인 안정이 크게 손상될 것이라 주장하였다.<sup>25)</sup>

반면, 외무성은 영국이 무조건적으로 동맹을 고집할 수 없다는 현실을 인식하고 있었다. 이는 미국을 자극하여 더 심각한 군비경쟁을 초래할 수 있었기 때문이다. 더불어 전쟁 부채로 인한 재정적 어려움과 '10년간의 전쟁 금지법'에 따라 영국해군은 전적인 휴식이 불가피하였고, 식민지와 자치령

24) WO 32/5941, General Staff Memorandum on Robert Cecil's New Disarmament Proposals.

25) ADM 1/1865, The Admiralty to First Sea Lord(Nov. 15, 1921).

의 결속력 약화로 제국의 방위력 역시 그 어느 때보다도 취약해진 상황이었다. 따라서 외무성은 미국, 일본, 프랑스에 대폭적인 제약을 부과하는 상호 간의 군비제한 협정을 도출하는 것만이 거시적 차원에서 제국 유지를 위한 최상의 해법이라고 보았다.<sup>26)</sup> 다만, 외상 커즌(G. Curzon)은 군비제한협정을 도출한다는 목표하에 다소 온건한 입장에서 동맹의 유지를 희망하였다. 주미대사 게디스(A. Geddes)는 회의 개최 전 하딩(W. Harding) 대통령과 국무장관 휴즈에게 미국이 영일동맹에 참여할 것을 권고하였는데, 이는 미일 간의 긴장에 휘말릴 수 있는 강고한 형태의 양자 간 동맹만을 고집하지는 않을 것이며 대미, 대일 우호관계의 끈을 모두 지속시키겠다는 의도였다.

이러한 논쟁 속에서 협상대표 벨푸어(A. Balfour)가 작성하여 수상 로이드 조지에게 보고한 영·미·일 3자 동맹 수정안은 전쟁성과 해군성이 주장한 견고한 동맹의 성격을 희석시키고 심지어 외무성이 계획한 것보다도 느슨한 형태의 다자협약체제를 반영한 것이었다. 그 증거로서, 첫째, 미국이 부담없이 3자 협정에 참여할 수 있도록 군사작전 조항을 두지 않았다. 둘째, 미일 간의 분쟁시 어떠한 경우라도 영국은 무관하다는 점을 분명히 명시하였다. 셋째, 오세아니아의 자치령들에도 신뢰를 준다는 취지하에 영·미·일 다자간의 공동 관리안을 도출하였다.<sup>27)</sup> 이러한 수정안을 전달받은 휴즈가 ‘조약(Treaty)’이라는 문구에 대해서까지 난색을 표시하자, 벨푸어는 이를 그 자리에서 ‘협정(Agreement)’으로 대체했다.<sup>28)</sup> 그 결과 영일

26) ADM 1/167/64, Report of Conference on the reduction of the lists of Flag Officers, Captains and Commanders.

27) BDFA, Balfour to Lloyd George(Doc.65, Nov.11, 1921). (F 4466/2905/23) Ann Trotter (eds.)(1991), pp.51~52; Lloyd George Papers, F/61/6.

28) BDFA, Sperling to Curzon(Doc.52, Nov.18, 1921). (F 4395/2905/23) Ann Trotter(eds.)(1991), p.43.

동맹은 1921년 12월 13일 4개국조약(Four Power Treaty)이 체결되면서 효력을 다하게 되었다. 결과적으로 이는 영국이 군비제한 논의의 주도권을 쥐고 있는 미국의 요구를 전적으로 수용한 것이라 볼 수 있다. 즉, 협상단은 원활한 군비제한 합의를 위해서 양자 형태의 영일동맹을 종식시키기로 결정한 것이다. 처음 동맹의 종식에 반대하였던 해군성과 전쟁성도 점차 군비제한이라는 사안의 우선성에 결국 공감하였고 기술적 차원에서의 협상전략을 고민하기 시작했다.

그렇다면 지역안보적 위협을 무릅쓰고 군비제한 합의를 우선시하였던 영국 정부의 전략적 고려는 무엇이었는가? 동맹의 종식을 통해 얻고자 했던 군비제한의 파급효과에 대한 각 부처들의 견해를 면밀히 살펴보기로 한다.

## (2) 군비제한 논의에 대한 부처별 견해

영일동맹의 갱신 문제는 의견상 태평양과 극동지역의 사안으로 비추어졌지만, 국내여론과 지역별 자치령들의 입장, 그리고 해양패권을 둘러싼 대미관계의 긴장을 노정하고 있었다. 이러한 자리가 전 세계적 차원에서 제국의 이해관계를 고려하고 있는 영국에게 중요하였음은 물론이다. 따라서 각 부처들은 지역수준뿐만 아니라 국내수준, 세계수준에서의 영향을 복합적으로 고려하여 군비제한의 영향을 심각하게 분석하였다.

먼저, 외무성은 전술한 것처럼 일본과의 양자동맹을 지속함으로써 미국을 자극하여 미국과의 더 심각한 군비경쟁을 초래할 가능성을 가장 우려하고 있었다. 또한 이러한 갈등은 영일동맹 체결 당시처럼 힘의 우위를 통해서가 아니라 군비제한 협정과 같이 타협을 통한 제도적 합의로써 지켜내야 한다는 입장이었다.

[표 7-4] 영국 함대의 지역별 일일 지출액<sup>30)</sup>

순위	편성 함대	비중(%)	지출액(£)
1	대서양 함대	59.2	50,000
2	지중해 함대	20.8	17,500
3	중국 함대	7.4	6,250
4	남아메리카 함대	3.5	2,950
5	북아메리카 & 서인도 함대	3.0	2,500
6	아프리카 함대	2.9	2,400
7	동인도 함대	3.2	2,700
계	-	100.0	84,000

해군성의 경우 영일동맹의 갱신 문제는 신중하게 접근하되, 이와 연계한 군비제한 비율이 핵심지역인 유럽의 정세에 미칠 결과를 일차적으로 감안하여야 한다고 주장하였다. 해군상 리(A. Lee)는 현재 유럽에서 프랑스와 이탈리아, 스페인은 각각 영국에 훨씬 못 미치는 7척, 5척, 3척의 드레드노트(Dreadnaught)급 주력함을 가지고 있지만, 유럽의 확고한 평화와 안정이 확립되지 못한 상황에서 이들이 공동으로 영국에 대항하는 연합을 결성할 경우, 본토가 충분히 위협적일 수 있다는 점을 경고하였다. 따라서 이러한 가능성에 대비하여 핵심지역인 유럽에서 얼마나 충분한 규모의 주력함 비율을 확보할 수 있는가를 염두에 두어야 한다는 점을 조언하였다.<sup>29)</sup>

재무성 역시 세계 차원의 군비제한협정을 위하여 영일동맹의 종식을 희망하였는데, 이는 단순히 태평양과 극동의 안정화에 따른 해군 예산 감축만으로는 대폭적인 예산 절약을 기대할 수 없었기 때문이다. 1921년 내각 재정위원회(Cabinet Finance Committee)가 보고한 영국 해군의 함대별 일일 유지비 내역에 따르면, 극동지역을 관할하는 중국 함대가 전체 함대에서 차지하는 비중은 약 7.4%에 불과했음을 보여준다.

29) ADM 116, Washington Conference, 1921~1922: American Proposals.

30) ADM 167/64, Cabinet Finance Committee to First Sea Lord(Oct, 1, 1921).

즉, 재정난을 타개하기 위해 대폭적인 방위비 삭감이 요구되는 상황에서 재무성은 중국 함대뿐만 아니라 보다 많은 비중을 차지하고 있는 대서양, 지중해 방면 함대와 같은 전체적인 예산의 대대적인 감축이 필수적이라고 보았다. 이는 당연히 유럽의 안정 및 미국과의 상호 이해가 확립되어야 가능한 일이었고, 특히 영미 간 갈등의 소지를 없애는 일이 선결되어야만 하였다.

종합하면, 각 부처들은 군비제한회의의 준비 과정에서 서로 다른 이해 관계를 갖고 있었음에도 태평양과 극동이라는 한정된 지역 범위를 넘어 제국 전체 차원에서 전략적 고려를 하였다고 볼 수 있다. 그 결과 동맹의 갱신에 대한 이견에도 불구하고 재정 위기와 이에 따른 군사전략적 문제에 대해서 그 심각성을 공유하고 있었으며, 공통적인 해결 방안으로서 다른 어떠한 사안보다도 세계적 차원의 군비제한이 우선시되어야 한다는 점에서 의견을 모았던 것이다.

### (3) 군비제한협정의 의의: 다층적 수준에서 패권국의 출현 방지

이러한 전략적 고려하에 영국은 1922년 2월 6일, 미국, 일본, 프랑스, 이탈리아와의 해군 군비제한협정을 도출할 수 있었다. 해군 군비제한에 관한 일반조항은 총 20개항으로 이루어졌고 그 주요 내용은 다음과 같았다.<sup>31)</sup>

제3항, 체결국은 조약이 규정하는 주력함 기준에 따라, 대체함을 제외하고 현재 계획 중인 모든 주력함 건조계획을 포기한다.

제4항, 조약에 따라 각 체결국이 보유하게 되는 모든 주력함의 톤수는 미국 52만 5000톤, 영국 52만 5000톤, 프랑스 17만 5000톤, 이탈리아 17만 5000톤,

31) Sprout(1943), pp.302~304.

일본 31만 5000톤을 초과할 수 없다.

제7항, 각 체약국이 보유하게 되는 모든 항공모함 톤수는 미국 13만 5000톤, 영국 13만 5000톤, 프랑스 6만 톤, 이탈리아 6만 톤, 일본 8만 1000톤을 초과할 수 없다.

제19항, 미국, 영국, 일본은 현 조약이 제시하는 시점에서 각국의 영토와 수령에 있는 요새, 군항의 현상 유지에 합의한다.

조약에 따라 영국은 주력함 및 항공모함에 관하여 미국과 같은 비율을 수용하고, 태평양지역의 현상유지에 합의하였다. 수백 년간 이어온 해양 패권을 포기하는 이 결정에는 당연히 마찰음이 뒤따랐다.<sup>32)</sup> 특히 해군성은 신형(Post-Jutland type) 주력함이라고는 ‘후드(Hood)’ 1척밖에 없는 영국 해군의 질적 열세의 측면을 감안할 때, 5:5:3의 비율은 미·일에 비해 상대적으로 불리하게 된 결정이라고 비판하였다.<sup>33)</sup>

그럼에도 불구하고 워싱턴의 군비제한 협정은 세 가지 측면에서 영 제국에 군사전략적 이점을 가져다주었다. 첫째, 세계수준에서 미국이 영국을 제치고 해양패권국으로 부상하는 것을 막을 수 있었다. 이를 통해 전 세계에 분산되어 있는 영 제국의 자치령, 식민지에 대해 본토의 영향력을 확인시켜 줌과 동시에 제국에 대한 결속력을 높이게 되었다. 특히 미국 의회가 ‘영국보다 우월하거나 최소한 동등한 규모의 함대를 건조해야 한다’는 주장을 펼쳐 왔음을 감안할 때, 미국의 해군력을 영국과 같은 수준으로 묶어둔 합의는 상원의원 맥켈러(Kenneth D. McKeller)의 표현처럼

---

32) WO 32/5941, General Staff Memorandum on Robert Cecil's New Disarmament Proposals, 33) Ichihashi(1971), p. 54.



‘영국의 승리, 미국의 완패’로까지 회자되었다.<sup>34)</sup>

둘째, 지역수준에서 유럽 내 패권을 추구하려는 프랑스의 야심에 제동을 걸 수 있었다. 벨푸어는 프랑스가 군비제한 초안을 받아들여도록 설득하기 위해 지중해에서 상당한 이해관계를 가지고 있는 이탈리아라는 변수를 활용하였다. 벨푸어는 군비제한 회의 첫날, 휴즈가 작성한 미국, 영국, 일본, 프랑스, 이탈리아 등 각 국가별 5:5:3:1.75:1.75 비율에 해당되는 군비제한 초안을 이탈리아 협상대표 비비아니(M. Viviani)에게 먼저 회람시켰고, 이를 끝까지 고수하도록 종용하였다. 이러한 비율이 영국에게 덜 위협적인 이탈리아에게는 만족할 만한 것이었지만 프랑스에게는 굴욕적이었음은 물론이다.<sup>35)</sup> 그러나 결국 벨푸어는 미국, 이탈리아와 공조하여 프랑스가 초안의 비율을 수용하도록 압박하는 데 성공하였고, 잠수함 및 보조함에 관하여 제한을 두지 않는다는 조건하에, 프랑스에 기대했던 바 이상의 비율로(5:5:3:1.67:1.67)로 주력함 보유를 제한시키는 데 성공하였다. 궁극적으로 영국은 유럽과 지중해에서 여전히 압도적인 해군력을 유지할 수 있게 되었다.<sup>36)</sup>

셋째, 극동을 넘어 태평양 지역수준에서 일본의 팽창을 저지할 수 있게 되었다. 이는 태평양의 군항과 요새를 현 상태에서 동결하고, 주력함 보유 비율을 영·미의 60%선에서 제한함으로써 전략적 우위를 확보했기 때문이다. 특히, 요새화 금지조항에서 영국은 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 자치령 해안을 제외시킬 수 있었으나 일본은 쿠릴(Kuril)열도, 오시마

34) Buckley(1990), p.140.

35) Ichihashi(1971), pp.62~64.

36) CAB 30/10, Conference on Limitation of Armament, Vol.2, p.293.

(大島), 류큐(琉球) 등 비교적 본토와 가까운 도서들도 제약을 받게 되었다. 그 결과 영 제국은 일본의 전진기지로부터의 위협을 줄이고 상대적으로 미얀마 - 말레이반도 - 싱가포르 - 오스트레일리아 - 뉴질랜드에 이르는 태평양 제일 방어선을 공고히 구축할 수 있게 된 것이다.<sup>37)</sup>

결과적으로 볼 때, 군비제한의 선결조건이었던 영일동맹의 종식을 통해 영국은 극동지역수준을 넘어 중대한 군사전략적 이익을 취할 수 있었다. 세계수준에서 미국으로의 해양패권 교체를 막을 수 있었고, 유럽과 태평양 지역수준에서 프랑스와 일본의 팽창적 행보에 제동을 걸 수 있었기 때문이다.

#### (4) '1강국기준원칙'으로의 전환

전술한 바와 같이 20세기 이후 영 제국은 해양패권을 유지하기 위해 자체 함대의 충원보다는 동맹국의 해군력을 활용하여 적대국에 대한 우위를 유지해왔다. 영일동맹은 영 제국이 세계수준의 2강국기준원칙하에 지역수준에서 취약했던 안보를 어떻게 극복했는지를 보여주는 대표적 사례다.

그러나 군비제한 협정을 통해 영국은 주력함 부문에서 미국과 동수의 비율을 허용하게 되었다. 이는 1889년 해군방위법(Naval Defence Act)이 통과된 이래 30년 이상 고수하였던 '2강국기준'원칙의 공식적인 포기를 의미한 것이었다.<sup>38)</sup> 즉, 2, 3위의 해양강대국 모두를 합친 것보다도 우월한 해군력을 보유한다는 공세적인 '2강국기준'원칙에서 어느 한 국가보다 뒤떨어지지 않는 수준을 유지한다는 보다 방어적인 '1강국기준(One-Power Standard)'원칙으로 후퇴한 셈이었다.

37) Field(2004), pp.22-23.

38) ADM 116/2149-2150, Washington Conference, 1921-1922.

[표 7-5] 영일동맹 종식 전후 영국의 군사전략 비교

	영일동맹 기간	영일동맹의 종식
세계수준	영국 단독 우위 (Two-Power standard)	영미 공동 우위 (One-Power standard)
핵심지역 (북해, 지중해, 인도양 등)	영국 단독 우위	영국 단독 우위
비핵심지역 (극동, 태평양)	영일 연합 우위	주도권 위임

그 결과 원칙이 수반하는 세부적인 지역 전략의 전개 방향 역시 변화를 필요로 하게 되었고 극동지역은 이러한 군사전략상의 변화가 가장 먼저 적용된 지역이 되었다. 영국은 동맹기간 동안 일본과 연합한 형태로나마 이 지역에서 해군력의 우위를 유지해왔지만, 이제는 그러한 부분적인 역할마저도 미국에게 위임하고 한발 물러나는 양상으로 선화하였음을 보여주었다.

그러나 제국 전반의 차원에서 바라볼 때, 1강국기준으로의 전환은 기존의 것과 완전히 차별화된 결과를 낳은 것만은 아니었다. 세계수준과 일부 지역수준에서 나타났던 변화에도 불구하고 핵심지역에서의 군사정책은 기존 정책과 연속성을 띠었기 때문이다. 즉, 북해, 지중해, 인도양 등 본토의 안보 및 사활적인 이익이 걸려있는 곳에서 영국은 2강국기준에 기반한 군사정책을 지속하였다. 이를 토대로 영일동맹의 종식 이후 나타난 영 제국의 군사전략상의 전개양상을 살펴보면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다.

영일동맹의 종식을 전후한 시기에 나타난 1강국기준으로의 군사전략적 전환은 다음과 같은 몇 가지 중요한 의미를 시사한다. 첫째, 제국의 군사정책 측면의 전반적인 양상이 방어적으로 변화하게 되었다는 점이다. 주력함 규모에 있어서 미국과 동등한 비율을 수용한 영국은 그동안 해군력의 우위에 기반한 단독적인 행동의 자율성을 상당 부분 포기하게 되었다. 특히 극동, 태평양과 같이 전략적 후순위 지역에서는 과거처럼 적대세력에

대항하는 연합우위를 형성하고 주도적 역할을 행사하기보다는 제국의 이익을 상호존중하는 선에서 만족하고, 미국과 같은 신뢰적인 파트너가 질서를 주도하게끔 위임할 수 있다는 것을 보여주었다.

둘째, 북해, 지중해, 인도양과 같은 핵심지역 수준에서는 이러한 1강국 기준이 해당되지 않았다. 그러나 이 지역에서 유지한 2강국기준 정책은 지역 수준에서의 대규모 건함 경쟁에 따른 결과가 아니라, 세계수준에서 군비제한을 통한 상대적 우위의 결과였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 영국은 유럽에서 전후 지배력을 확대하고자 하는 프랑스를 견제하기 위해 두 가지 방법을 사용하였다. 먼저 영일동맹의 종식과 미국과의 동등한 비율을 수용하겠다는 의사를 타진한 뒤, 프랑스에 상대적으로 불리한 제한 조건을 제시하고 미국과 공조하여 이를 수용하게 하는 데 성공하였다. 또한 지중해에서 많은 이해관계를 갖고 있는 이탈리아에 상대적으로 유리한 비율을 부여하여 영국이 직접적으로 나서지 않고 프랑스를 견제할 수 있었다.

이러한 점을 고려할 때, 영국은 군사전략적 측면에서 재편된 1강국기준의 원칙하에 보다 적은 비용으로 효과적인 현상유지 전략을 전개해 나갈 수 있게 되었다. 특히, 강대국 간의 잠재적인 긴장이 내포되어 있는 지역의 분쟁에 휘말리지 않기 위하여 관리를 위임하거나 대항세력에 유리한 환경을 조성하는 등, 모든 지역 관리의 주체가 됨으로써 경찰력을 행사해야 하는 과중한 부담을 벗고 핵심지역에 보다 집중하는 전략으로 전환한 것이다.

## 5. 맺음말

이 연구는 1921년 워싱턴회의에서 결정된 영일동맹의 종식이 1차 세계대전

이후 영 제국의 군사전략에서 갖는 의미를 영일동맹 체결 당시와 비교하여 이해하고자 하였다. 영일동맹의 체결이 단순히 극동지역에 국한된 안보 수단에 그치지 않고 영 제국의 이익과 판도를 유지하기 위한 합리적인 선택이었다는 전제하에, 이를 종식시킨 배경 역시 제국 전반의 안보전략에 있어서 지역 차원을 넘는 중대한 변화를 수반하였을 것이라 보고 이를 검토하였다.

1902년 제1차 영일동맹의 체결은 당시 제국의 안보전략에 있어서 공세적인 정책 수립을 가능케 했던 조건이었다. 즉, 영일동맹은 그 당시 상대적 쇠퇴에 놓였던 영 제국으로 하여금 2강국기준의 원칙에 기반한 세계적, 지역적 수준에서 군사적 우위를 제공하였고 이를 유지할 수 있도록 일조하였다.

그러나 전후 영국정부는 내외부적으로 복합적인 문제들에 봉착하면서 제국을 보존, 유지하는 데 어려움을 느꼈고 기존의 군사전략을 변화된 환경에 맞게 재검토해야만 하는 상황에 직면하였다. 그러나 전전(戰前)과 마찬가지로 새로운 안보전략을 세운다는 것은, 이슈가 된 지역뿐만 아니라 다른 핵심지역 및 제국 전체에 미칠 영향에 대한 면밀한 계산을 요구하였다.

군사적 측면에서 영국은 압도적인 우위를 상징했던 '2강국기준'에서 영일동맹을 종식시키고 현실적 역량을 고려한 '1강국기준'으로 선회함으로써 강대국 간 대대적인 군축합의를 주도할 수 있었다. 이 결정은 그간 영 제국의 안보를 뒷받침했던 제해권을 포기하는 것으로 비쳐졌지만, 이를 통해 유럽과 태평양에서 각각 지배력을 확대하려는 야심찬 프랑스와 일본을 효과적으로 견제하고, 동시에 세계 차원에서는 미국이라는 신흥 강대국에 패권을 넘겨주는 것을 막아냄으로써 결과적으로 제국의 안보를 공고히 하는 데 기여하였다.

결론적으로, 영일동맹의 종식은 단순히 양자 간의 지역 권력구도의

변화에 의해 수반된 결과라기보다는, 세계수준에서의 환경변화에 따라 복합적인 측면이 고려된 군사전략적인 산물이었다. 즉, 영 제국은 전후 직면한 대내외적 도전에 적응하는 과정에서 기존에 고수해 왔던 세부 원칙들이 적실성을 갖지 못할 경우, 전략적 우선순위에 따라 보다 유연하게 이를 변화시켜 왔다. 고립주의의 탈피 논란을 불러일으켰던 영일동맹이 20여 년간이나 영 제국의 지역 안보에 공헌해왔음에도 불구하고 종식된 결과는 그 역시 ‘제국 전체 차원에서의 안보 확립’이라는 핵심적인 목표를 위한 종속적인 수단에 불과했음을 시사한다.

이 연구를 통해 나타난 동맹의 체결과 종식의 이면에 있는 이러한 다층적이고 복합적인 전략과 원칙들은, 영 제국과 같은 글로벌 차원의 단위체가 갖는 다양한 속성을 보여준다. 즉, 광범위한 제국은 대외정책이 수반하게 되는 영향을 하나의 지역수준을 넘어 세계수준에서 고려해야 함은 물론, 다양한 제도적 수단들을 유연하게 활용할 수 있어야 하고, 결정이 수반하는 영향에 대해서도 장기적인 시각에서 조망해야 한다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

논문 접수일 2009.12.30.

심사 완료일 2010.01.30.

# Military Strategic Changes and Continuances of the British Empire in terms of the Termination of the Anglo-Japanese Alliance

Yoon, Jung-Hyun

M. A. Student in Department of International Relations, Seoul National University

This research studies the termination of the Anglo-Japanese Alliance in the British security strategy after World War I and aims to search for its implications. Previous works dealing with the end of the Anglo-Japanese alliance have generally explained it from the perspective of the balance of power.

From the late nineteenth-century to the Washington Conference held in 1921, Great Britain made every efforts to improve the security on her far-flung empire. Both formation and abrogation of the Anglo-Japanese alliance reflect this framework of British military strategy to strengthen the Empire's security in the global level, let alone in the regional level.

The end of the Anglo-Japanese alliance was resulted from Great Britain's strategic choice considering complex security both in the global and regional level, rather than by the rapid deterioration between the two countries.

The strategic considerations presented by the departments of the British Administration reveal how the country tried to solve this military dilemma. In other words, the British Administration should bear in mind the simultaneous effects of military measures for the regions at issue on other regions and on the entire Empire and apply the military policy differently to the core region and to the non-core ones divided according to the strategic priority.

During the Washington conference, Great Britain had changed the offensive principle of 'Two-Power standard' based on its naval supremacy to the 'One-Power standard'. It showed that the British Empire could flexibly change its principles of the strategy if it were considered inappropriate to its situation.

And at the same time, Great Britain sought to retain the controlling power when it comes to the vital issues to the entire Empire. Therefore, the termination of the Anglo-Japanese Alliance could be one of the cases showing the change and continuation of the British Empire's military strategy as a global unity.

- Keywords

British Empire, Anglo-Japanese alliance, Washington Naval Conference, four power treaty, limitation of armaments