

「전간기 영국의 전략 우선순위 논의와 영국해군의 대응, 1919-1939」

전 윤 재 *

〈목 차〉

I. 서 론

1. 1919~1932년 시기 영국의 전략적·경제적 상황이 국방기획에 미친 영향
2. 1930년대 초의 전략 우선순위 논의
3. 전략우선순위 설정에 대한 영국 해군의 대응과 문제점

II. 결 론

I. 서 론

오늘날 한국은 중국·일본 등 주변 해양강국들과의 해양 영토분쟁 가능성, 북한의 탄도탄 위협과 NLL 해역에서의 국지도발 위협, 해상교통로 보호 및 해적에의 대처 등 다양한 안보 위협에 직면해 있다. 그런 반면 경제 성장률의 둔화와 군복무 가용인원의 감소, 인구의 노령화에 따른 복지비용의 증가 등으로 인하여 국방 부문에 투입 가능한 예산 및 자원의 증가에는 상당한 어려움이 따르고 있으며, 이러한 상황에서 해군 또한 향후 대처해야 할 주요 위협과 그에 따른 전력 건설 방침을 놓

* 해군 5전단 박동진함 전투체계관

고 많은 고민을 안고 있는 실정이다.

이는 비단 21세기의 한국만이 아니라 전간기의 영국에서도 유사한 양상으로 전개되었던 공통적 문제점이었다. 1차 세계대전의 승리로 주적인 독일 제국이 붕괴한 이후 영국의 안보 환경은 대단히 유동적이었으며 경제적 여건마저 불안정하던 상황 하에서 각 군은 전간기 내내 예산 확보와 전력 증강에 많은 어려움을 겪어야 했고, 이는 영국 해군에게도 예외가 아니었다. 1939년 9월에 시작된 2차 세계대전은 그런 어려움이 본격적인 시련으로 이어진 계기였다. 독일의 잠수함전 위협에 대한 준비 부족, 영국 해군의 아시아 내 최대 거점이었던 싱가포르의 함락과 동아시아 함대의 궤멸, 항공기의 위협에 대한 대처 부족 등 전쟁 초기 영국 해군이 겪었던 수많은 시행착오와 실패는 해군의 낙후된 실태를 단적으로 보여준 징표였으며, 전쟁기간 중 영국 해군이 보여준 성과에 대해서는 전후 무수한 비판과 문제제기가 이뤄졌다. 이러한 문제제기는 더 나아가 전간기 동안 영국 해군의 전쟁준비와 재무장 정책이 적절했는가를 분석하고 실패의 원인을 규명하려는 시도로 귀결되었는데, 분석의 중심에는 다양한 쟁점들, 즉 영국의 산업 생산능력 및 경제력의 쇠퇴, 군축과 유효정책, 재무성의 예산 통제, 제국과 식민지 방위에 대한 영국의 책임, 그리고 국방기획과 전략 수립 문제 등이 있었다.

전통적 관점은 여러 쟁점 중 영국이 전간기 당시 직면해 있던 산업적·경제적 역량 부족을 강조하였다. 이러한 시각을 견지한 학자들은 전간기 동안 영국이 겪은 국방상의 어려움은 ‘영국의 쇠퇴’라는 큰 맥락 내에서 이해해야 한다고 보았으며 각 군의 재무장과 전쟁준비는 필연적으로 비관적일 수밖에 없었다고 인식하였다. 클레이턴(Anthony Clayton)은 영국의 초강대국으로서의 지위는 해양력에 기초하고 있었으나 전간기의 영국은 과도하게 확대된 방위책임의 부담을 지게 됨에 따라 그에 대한 충분한 여력을 갖고 있지 못했다고 주장하였다.¹⁾ 한편 정부의 군축 정책이 재무장 정책의 지연에 미친 영향에 주목하는 시각도 있었는데, 하이엄(Robin Higham)은 국방과 안보에 대한 민간 정치가들의 몰이해 및 강력한 리더십의 부재, 그리고 재무성의 국방예산 감축 압력이 재무장에 미친 악영향을 강조하였으며,²⁾ 클라크(Alfred Clark)는 과도한 국방예산 삭감과 전쟁준비 소홀에 대한 재무성의 책임을 비판하였다.³⁾ 이러한 관점들에 따르면 재무장 실패의 원인

1) Anthony Clayton, *The British Empire as a Superpower, 1913-1939* (Ahtens: University of Georgia Publishing, 1986), pp. 541-543.

2) Robin Higham, *Armed Forces in Peacetime: Britain, 1918-1940* (Hamden: Archon, 1962), pp. 312-315.

3) Alfred P. Clark, "Till Disaster Overwhelms Us: The British Treasury in Foreign Policy and

은 해군 외적인 요소들에 있게 되며, 전쟁준비와 관련된 해군의 책임은 상대적으로 가벼워지게 된다.

반면 일부 학자들은 반대로 해군 내적인 요인에 초점을 맞추어 전간기 동안 해군성이 내린 여러 잘못된 판단들이 해군의 전력 건설 및 전쟁 시의 성과에 미친 악영향을 강조하였다. 데이비스(Evan Davies)는 전간기 영국의 전략 기획 및 전력 건설이 마한주의적 해상 결전을 상정한 함정 건조 계획, 대잠전에 대한 낙관적 인식, 그리고 자군의 역량에 대한 과대평가의 영향을 받았음을 지적하였다.⁴⁾ 한편 파프(Nicholas Papp)는 대서양 전역에서 영국 해군이 경험한 실패는 독일과의 전쟁 발발 가능성이 심각하지 않다는 전간기의 잘못된 인식과 일본에의 대응에 치중한 해군전략 등에서 기인했다고 주장하였다.⁵⁾

그러나 영국 해군의 전간기 전쟁준비 실패는 한두 가지 단편적 요인에서 비롯된 것이 아니었으며, 이는 오히려 영국이 직면해 있던 전략적 책임, 국내의 정치적·사회적 상황, 그리고 가용 자원과 산업 생산능력 등 다양한 요소들과 상황들이 복합적으로 연계된 상호작용의 산물, 그중에서도 특히 영국이 지닌 책임과 능력 사이의 불균형에 따른 ‘전략적 선택과 우선순위 설정’이라는 맥락 내에서 이해되어야 한다. 1920년대와 1930년대 동안 영국에 대한 안보 위협은 다양한 잠재적 위협의 형태로 나타났다. 그러한 상황 하에서 해군은 주 위협으로 상정한 일본에의 대응을 목표로 한 ‘제국방위(imperial defence)’ 전략에 중점을 두었으며 육군은 1차 세계대전 때와 마찬가지로 유럽에서 전쟁이 발발할 경우에 대규모 지상병력을 파견하는 것을 골자로 하는 ‘유럽과병(continental commitment)’ 전략을 추구하였다. 마찬가지로 공군도 공세적 폭격 전력을 건설하고 운용함으로써 독일 공군에 대응하고 궁극적으로 지상군의 파병 없이도 전쟁 억제력을 확보하는 것을 목적으로 한 ‘제한적 개입(limited liability)’ 전략을 추진하였으며 각 군은 전간기 내내 부족한 자원과 예산의 배분을 둘러싼 경쟁을 지속하였다. 1차 세계대전 종전 이후 영국의 경제적 상황이 여전히 불안정하던 상황 하에서 이러한 경쟁은 자원 배분과 전력 건설에서의 우선순위 설정을 불가피하게 만들었으며 재무성은 ‘제4의 국방 부문’으로써 경제적 안정성 개념을 주창하면서 이에 적극적으로 개입하였다. 결국 1930년대 중

Defence, 1931-1939," Ph.D. dissertation, California, 1977, p. 348.

4) Evan Davies, et al., *Charted and Uncharted Waters: Proceedings of a Conference on the Study of British Maritime History* (London: National Maritime Museum, 1981), pp. 257-260.

5) Nicholas Gabriel Papp, "The Anglo-German Naval Agreement of 1935," Ph.D. dissertation, Connecticut, 1969, p. 311.

반 이후 국방 전략의 중심축이 일본으로부터 독일로 전환되면서 전력 건설을 위한 자원 배분은 공군에 집중되었으며, ‘선임군’이자 ‘방위의 최일선’이었던 해군의 입지는 상대적으로 위축되었다.

이에 대해 바이얼러(Uri Bialer)는 폭격기를 중심으로 한 ‘항공 위협론’이 1930년대의 전략 우선순위 설정에 미친 영향력을 강조하였다. 그에 따르면 개전 이후 폭격에 의해 초래될 막대한 피해에 대한 위기의식은 영국 대중들과 정치가들로 하여금 공군력 증강을 지지하도록 하였으며, 이는 의회와 정부 내의 공군력 지상주의자들의 영향력을 강화함으로써 폭격 전력 증강과 방공 장비의 강화가 높은 우선순위를 배정받고 육군과 해군의 전력 건설은 상대적으로 등한시되는 결과를 초래하였다.⁶⁾

본 논문은 그에 더해 전력 건설 및 자원 배분 우선순위의 결정 과정에서 중요한 영향을 미친 또 다른 요소로써 영국 해군의 대응에 주목하고자 하며, 그러한 맥락에서 해군의 전략과 전력 건설 계획이 1930년대 영국 해군의 재무장 및 예산 배분 과정에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하고자 한다. 해군은 국방 부문의 공식 일원이자 예산과 자원을 둘러싼 경쟁의 엄연한 당사자였으므로 해군의 우선순위의 상대적 저하를 단순히 항공 위협론의 영향이라는 외부적 요인에만 의존해서 설명하는 것은 불충분하기 때문이다. 이를 위해 우선 재무장 정책의 근본적 배경을 형성했던 1919~1932년 동안의 영국의 전략적·경제적 상황과 국방기획 구조 및 해군을 포함한 각 군의 전략을 살펴볼 것이며, 다음으로 재무장 정책이 구체적으로 논의되기 시작한 1932~1939년 기간 동안 해군의 전략과 구체적 대응이 전략적 중심의 전환 및 자원 배분 우선순위의 결정 과정에서 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다.

1. 1919~1932년 시기 영국의 전략적·경제적 상황이 국방 기획에 미친 영향

1) 1차 세계대전 종전 이후의 안보 혼란

1차 세계대전 종전 이후 영국은 ‘독일 제국’이라는 명확한 안보 위협이 소멸한 대신 유럽과 세계 각지에서 새로이 대두된 다양한 잠재적 위협들이 이를 대체함으

6) Uri Bialer, "Elite Opinion and Defence Policy: Air Power Advocacy and British Rearmament during the 1930s," *British Journal of International Studies*, No.6 (1980), pp. 50-51.

로써 오히려 전체적 대응 범위와 수위가 보다 복잡해지는 안보 혼란 상황에 직면하게 되었다. 1914년 이래 영국의 주적이었던 독일은 종전 이후 육군 병력이 104,000명으로 제한되었고 전차와 중포 보유가 금지되었다. 독일 해군의 경우 노후화된 前 드레드노트급 전함 6척과 경순양함 6척만을 보유하게 되었고 잠수함의 건조와 유지가 금지되었으며, 공군과 항공기도 보유 자체가 금지되었다. 또한 독일 서부의 라인란트 지역이 영구 비무장 상태를 유지하여 벨기에와 프랑스에 대한 완충지로서 기능하게 됨에 따라 독일로부터의 안보 위협은 현저히 감소되었다.⁷⁾ 영국의 유럽 내 주요 동맹국이었던 프랑스와의 관계도 전간기 내내 비교적 안정적인 상태를 유지하였다. 영국과 프랑스 간의 분쟁 가능성은 극히 미미했는데, 여전히 독일을 경계하고 있던 프랑스는 영국을 고립시킬 의사가 없었고 영국 역시 프랑스를 자극할 의도가 없었기 때문이었다.

문제는 적대관계의 부재가 곧 협력과 동맹관계의 지속을 의미하지는 않았다는 데 있었다. 전후 영국에서는 프랑스와 체결한 군사 동맹 및 다양한 전시 지원 계획들을 포함하는 양국군의 협력이 여전히 필요한지를 놓고 많은 논란이 있었다. 독일이 명확히 주적으로 인식되었다면 양국의 협력에 관한 정책은 1차 세계대전 당시와 거의 동일하게 유지되었을 것이지만, 전간기 내내 독일을 가장 중요한 위협으로 인식해온 프랑스와 달리 영국에게 있어 바이마르 공화국 체제 하의 독일은 잠재적 위협성에도 불구하고 경제적 이해관계 및 소련에 대한 세력 균형상의 이유로 유용하였다. 따라서 전간기 동안 영국은 프랑스와의 군사 동맹 갱신에 미온적 태도를 보였으며, 그 결과 영국의 대 유럽 안보 환경은 대규모 군사적 위협이 존재하지 않긴 하지만 동시에 확고한 군사협력체제도 부재하다는 잠재적 불안요소를 지니게 되었다.⁸⁾

유럽으로부터 영국의 세계적 이해관계로 초점을 전환해보면, 영국의 가장 중요한 자산이자 안보 소요의 근원은 세계 각지의 자치령과 식민지들을 아우르는 ‘제국’이었다. 식민지들은 막대한 천연 자원들을 산출했고 오스트레일리아 등 백인 자치령과 인도는 병력 제공에 기여했으며, 본국과 제국 간의 해상교통은 세계 단위의 기지망을 제공하였다. 또한 영국의 무역과 경제에서 급격히 필수 불가결해진 ‘파운드화 권역’은 전쟁 발발 시 경제적·재정적 문제들에 대처하는 데 크게 기여할 것이었다.⁹⁾

7) George Peden, *Arms, Economics and British Strategy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p.106.

8) *Ibid.*, p.99.

9) Daniel A. Baugh, "Confusions and Constraints: The Navy and British Defence Planning, 1919-39," in *Naval Power in the Twentieth Century*, ed. N.A.M. Rodger (Annapolis: Naval Institute Press, 1996), p.105.

따라서 영국에게 있어서 제국 방어(imperial defence)는 국방 정책에 관한 논의에서 절대 무시될 수 없는 중요한 과제였으나 전간기에 이는 미국 및 일본과의 관계와 연관되어 안보상의 딜레마를 초래한 주원인이기도 하였다. 1차 세계대전 종전 이후 영국은 동아시아 지역에서 일본 및 미국과의 경쟁이라는 새로운 갈등 관계에 돌입하게 되었으며, 특히 일본의 팽창은 군사적 대응을 필요로 하는 진정한 의미의 안보 위협이었다. 1902년 이래 영국의 우방이었던 일본은 1차 세계대전 기간 동안 태평양 지역에서 독일의 통상파괴함을 추적하고 연합국의 선단을 호위하며 태평양 상의 독일 식민지들을 공격 및 점령하는 등 동맹국으로서의 역할을 충실히 수행하였다. 그러나 그와 동시에 일본의 급속한 팽창은 오스트레일리아 등 자치령들에 일본의 침략 가능성에 대한 우려를 불러일으켰으며, 영국은 일본이 아무런 제한 없이 지역적 우위를 획득하도록 방관할 수 없었다. 따라서 영국은 일본의 위협에 대응하여 군비를 증강하거나 혹은 과거와 같이 일본과 동맹관계를 구축함으로써 안보 위협을 해소하여야 했으나, 후자는 전후 제국 내 자치령과 식민지들 다음으로 가장 중요한 우방국으로 부상한 미국과의 관계를 감안할 때 실현이 불가능하였다. 결국 미국의 주도하에 1922년에 개최된 워싱턴 회의에서 기존의 영·일 동맹을 해체하고 이를 ‘4개국 협정’—영국, 프랑스, 일본, 미국이 태평양 지역의 안보 위협에 공동으로 논의하는 것을 골자로 하는—으로 대체한다는 합의가 이뤄졌으나, 이는 단기적인 안보 위협 완화에도 불구하고 장기적으로는 오히려 영국이 일본과의 적대관계에 휘말리게 할 가능성을 열어놓음으로써 잠재적 안보 불안을 강화하는 결과만을 초래하였다.¹⁰⁾

2) 각 군의 개별적 목표 추구

이처럼 전간기 동안 명확한 단일 안보 위협이 부재하고 다양한 형태의 잠재적 위협이 병존함에 따라 각 군은 예산 확보와 위신의 유지를 위해 각 위협에 대한 개별적 평가와 대책을 경쟁적으로 제시하였으며, 이러한 경쟁은 영국의 안보 혼란을 한층 더 가중시켰다. 영국 육군의 경우, 전간기 대부분 기간 동안 제국 주변부의 치

10) 미국은 영·일 동맹이 만료될 경우 중국 시장의 문호개방 문제에 대한 일본의 독단적 정책이 다소 완화될 것으로 판단한 한편, 유사시 일본과의 갈등이 전쟁으로 확대될 경우 영·일 동맹으로 인하여 양면전쟁의 위협에 직면할 것을 우려하여 동맹의 해체를 추진하였다. 그러나 미국과 일본의 갈등이 영국을 일본과의 잠재적 적대관계에 직면하게 할 가능성이 있었음에도 불구하고 영·일 동맹을 대체한 4개국 협정은 미·영·일 간 협정의 기본 틀을 확인하였을 뿐 실질적인 구속력을 지니지 못하였으며, 동맹의 해체는 일본으로 하여금 영국을 우방이 아닌 잠재적 적국으로 인식하도록 만들었다.

안유지 및 방어 문제에 초점을 두었다. 육군은 1919년에 시작된 이집트에서의 소요 이후 수에즈 운하와 알렉산드리아 해군기지의 방어를 위해 병력을 주둔시킬 권리를 확보했으며, 전후 획득한 이라크와 팔레스타인 위임통치령의 치안 유지에도 관여하고 있었다. 특히 육군의 가장 주된 관심은 인도의 치안 유지 및 인도 북서 국경에 대한 소련의 위협 가능성에 대처하는 것이었으며, 육군성은 1930년대 중반에 독일의 위협이 심화되면서 유럽으로의 지상군 파병에 대한 논의가 재개되기 전까지 인도에 대한 증원군 파견을 위한 동원 체계 구축과 병력 증강을 예산 확보의 주요 논거로 활용하였다.¹¹⁾

영국 해군은 1차 세계대전의 종전과 더불어 주적인 독일 대양함대가 소멸하자 전략적 중심을 유럽과 영국 본토로부터 전환하여 ‘영 제국의 세계적 이익 보호’라는 관점에서 해군의 역할을 재정립하기 시작하였다. 영 제국에 대한 뚜렷한 해양 위협이 사라진 상황에서 해군성의 관심은 제국과 자치령들에 대한 잠재적 위협을 식별하고 대비하는 데 맞춰졌으며, 특히 해군의 주목을 받았던 것은 태평양 지역이었다. 전후 일본의 급격한 해군력 증강이 영국의 동아시아 거점들과 자치령들의 우려를 야기함에 따라 해군성은 일본과의 전쟁이 발발할 경우 태평양 및 동아시아 지역에서 예하 식민지와 자치령들을 방어하는 것을 주목표로 상정하는 한편, ‘일본 해군을 상대로 확고한 우위를 점할 수 있는 규모의 함대를 동아시아 수역에 파견하는 동시에 유럽 및 본국 수역에 적절한 억제력을 발휘할 수 있는 예비 전력도 남겨놓을 수 있는’ 수준의 전력을 건설할 것을 요구하였다. 또한 해군성은 동아시아 파견 함대가 안정적으로 작전을 수행할 수 있도록 싱가포르에 수리 및 지원 시설을 갖춘 해군기지를 건설하고 충분한 예비 유류를 비축할 것을 지속적으로 주장하였다.¹²⁾

전력 증강 및 예산 확보 문제에 대해 가장 공세적인 태도를 보였던 것은 1차 세계대전 말기에 제3의 국방부문으로서 새롭게 등장한 공군이었다. 종전 직후 해군성과 육군성의 항공기 통제권 회수 시도에도 불구하고 자군의 독립을 유지하는 데 성공한 공군은 항공력을 통해 지상군과 해군을 대체할 수 있다는 신념을 기반으로 예산과 위신을 둘러싼 경쟁에 적극적으로 참여하였다. 마찬가지로 구체적인 항공력 운용 방법에 있어서도 공군은 지상군 지원 및 해상지원을 위한 전술폭격보다는 공군 주도의 전략폭격이 항공력 사용의 최선의 방법이라는 신념을 견지하였다. 공군 참모본부는 폭격기에 의한 장거리 항공 폭격은 적의 방위를 우회하여 생산시설과

11) Clayton, *British Empire as a Superpower*, pp.99-101.

12) Christopher Bell, *The Royal Navy, Seapower and Strategy Between the Wars* (Clifonia: Stanford University Press, 2000), pp.19-20.

적국 국민의 사기에 피해를 입힘으로써 공세의 기반을 조성할 수 있으며, 심지어 ‘적의 사기와 의지가 완전히 바닥날 경우 직접적인 타격조차 불필요하게 될 것’이라고 주장하였다.¹³⁾

더 나아가 공군은 전력 확보의 당위성을 뒷받침하기 위해 항공 위협에 대한 대중 및 정치가들의 불안을 활용하였다. 1917년에 있었던 독일 비행선의 런던 폭격은 빈도가 낮고 피해도 미미했음에도 불구하고 대중 사이에서 과도한 공포감을 초래했는데, 이는 함대나 해안요새 등과 같은 통상적인 방어수단이 건재하더라도 적이 일반 국민들에게 직접적인 피해를 입힐 가능성을 항공폭격이 현실화시켰기 때문이었다. 그 결과 전통적으로 영국을 수호해온 해군과 함대만으로는 더 이상 완벽한 국가안보를 확립할 수 없으므로 새로운 방위 수단인 항공력을 강화해야 한다는 논의가 각계에서 시작되었다. 이러한 상황 하에서 공군은 당대 최대 규모의 전력을 보유하고 있던 프랑스 공군을 영국에 대한 중대한 위협으로 상정함으로써 공군의 전력증강을 뒷받침하고자 하였다. 이 논리의 맹점은 독일을 경계하는 프랑스가 그런 행동으로 영국과의 관계를 악화시킬 의도가 없다는 것을 정부 내의 모두가 인정하고 있었다는 데 있었으나, 공군장관 게스트(Frederick Guest)는 ‘유럽의 항공 위협’을 주요 논제로 한 1922년의 국방위원회 회의에서 프랑스가 런던을 폭격할 수 있는 가능성 자체가 영국에 부당한 외교적 영향력을 미칠 수 있음을 강조하였다.¹⁴⁾ 이는 결국 공군이 본토 방위대(Home Defence Force)라고 불린 반격용 폭격기 전력을 획득하는 것을 가능하게 했으며, 폭격기 외에 전투기, 정찰기 등이 포함된 52개 비행대대를 신설하는 계획이 1923년에 승인되었다.¹⁵⁾ 비록 1925년 이후 영·프 관계가 개선되고 영국의 재정난이 심화됨에 따라 이를 완료해야 할 필요성은 약화되었으나, 그럼에도 불구하고 공군은 향후 재무장 논의가 본격화 될 때까지 전략폭격 중심의 전략 및 전력 건설 계획을 지속적으로 추진하였다.

3) 체계적 국방기획기구의 부재

한편 다양한 잠재적 안보 위협의 병존과 각 군의 경쟁적인 전력증강 계획으로 인한 혼란이 안보 문제를 총괄적으로 검토하고 조정할 체계적 국방기획기구의 필요

13) John Buckley, *Air Power in the Age of Total War* (London: UCL Press, 1999), pp.74-78.

14) CID minutes, 5 July 1922, CAB 2/3; “Report of the Sub-Committee on Continental Air Menace,” 26 Apr 1922, CAB 3/3, TNA.

15) Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, p.145.

성을 심화시켰음에도 불구하고 전간기 영국의 국방기획 체계는 그러한 역할을 수행하기에 충분치 못하였다. 17세기 초에 육군성과 해군성이 정립된 이래, 영국에는 20세기 중반에 이르기까지 전군을 대표하여 국방 부문 전체를 책임지거나 각 군의 의견을 조율할 단일장관이 존재하지 않았다. 육군과 해군은 별도의 부처로 구분되어 개별 장관들의 통제를 받았으며, 육군장관과 해군장관은 각각 내각의 일원이자 해당 군의 대표로서 동등한 발언권을 지니고 있었다. 1차 세계대전 말기에 공군이 창설되어 3개 국방 부문이 존재하게 되자 다각적인 원칙에 따른 전략 수립과 자원 배분의 우선순위 설정이 더욱 중요해졌으나, 각 군 간의 조정과 협력을 증진시켜야 한다는 인식에도 불구하고 1921년에 있었던 통합 국방성 창설 시도는 좌절되었다.¹⁶⁾

단일 국방장관이 부재한 상황 하에서 국방기획 및 전략 우선순위 조정을 담당하는 기관은 제국국방위원회(Committee of Imperial Defence, 이하 국방위원회 또는 CID로 약칭)였다. 1902년에 창설된 국방위원회(CID)는 12명의 장관과 각 군 참모총장, 재무성 및 외무성 사무차관으로 구성되었으며, 본래 역할은 1901년의 보어전쟁 이후 육군과 해군의 장차 임무에 대한 비전을 제시하는 자문기관에 불과하였다. 그러나 국방위원회는 1차 세계대전 시기에 이르면 제국 전체를 총괄하는 국방기획기구로 성장했으며, 1920년대에는 군 상호간 의견 조율 및 조정을 담당하는 참모총장위원회(Chiefs of Staff Committee, 이하 COS로 약칭)—각 군 참모총장이 위원을 맡았음—를 비롯한 다수의 예하 소위원회가 설립되어 전략 기획 업무를 담당하였다.¹⁷⁾

다만 평시 국방기획기구로서의 성장에도 불구하고 국방위원회의 활동이 반드시 만족스러운 것만은 아니었다. 국방위원회가 도출한 결론은 오로지 자문과 권고 형태로만 효력을 발휘할 수 있었으며, 최종적인 정책 입안과 실행 권한은 여전히 각 군 장관과 참모총장에게만 부여되어 있었다. 마찬가지로 각 군의 의견을 조율하기 위해 구성된 참모총장위원회 역시 예산 편성과 전략 우선순위에 대한 자체적 평가와 대안을 내놓기보다는 각 군이 제기한 소요를 단순 합산하여 제시하는 경향이 있었다.

위원회 내부의 의사결정 구조도 문제였다. 국방위원회는 실질적 조직이 되기에에는 과도하게 비대한 규모였으며 세부적인 업무는 소위원회들에서 이뤄졌는데, 1920년대 말에 이르면 국방위원회 산하에는 작전·행정·산업문제 등을 다루는 50

16) *Ibid.*, p.105.

17) Wikipedia, "Committee of Imperial Defence," Wikimedia Foundation, Inc., http://en.wikipedia.org/wiki/Committee_of_Imperial_Defence.

개 이상의 소위원회가 존재하고 있었다. 한 재무성 관료가 언급했듯이 ‘위원회의 결정이 필수적인 많은 사안들에도 불구하고 각종 위원회들은 의사결정 속도와 행동면에서 적합한 수단이 아니며 개인의 책임감을 느슨하게 하는 경향’이 있었다.¹⁸⁾ 국방위원회 체제는 해군성과 육군성 사이에 협동이나 조정이 거의 이뤄지지 않았던 1차 세계대전 이전에 비해서는 현저한 발전이었으나 국방 부문이 한층 더 복잡해진 전간기에는 이조차도 충분치 못한 실정이었다.

결과적으로 체계적 국방기획기구의 불비와 국방의 전 부문을 책임지는 단일 장관의 부재로 인해 전간기 영국에서 국방정책에 관한 총괄적인 조정 및 논의는 여전히 내각에서 이뤄졌으며, 이 과정에서 재무성은 전력증강 계획 등 예산 관련 분야에 대한 재정 통제권을 매개로 국방정책에 대해 강력한 영향력을 발휘하였다. 1차 세계대전 종전 직후 거세진 예산 감축에 대한 정치적 압력은 재무성의 발언권 강화로 이어졌으며 재정 통제는 관료들이 이전보다 더 정책결정에 개입하는 것도 가능하게 하였다. 또한 재무성은 국방위원회(CID) 위원 자격을 이용함으로써 기존의 부처 간 정보 공개를 통한 방식보다 국방예산에 관해 더 많은 정보를 수집할 수 있었는데, 전간기의 재무장관들—특히 처칠(1924~1929)과 체임벌린(1931~1937)—은 이를 바탕으로 단순히 수동적으로 국방예산의 규모를 통제하는 것을 넘어서 국방기획의 방침과 내용마저 규정하는 등 능동적 역할을 수행하고자 하였다.¹⁹⁾

4) 영국의 경제적 난국과 국방기획

명확한 안보 위협의 부재와 각 군 간의 예산 확보 경쟁, 그리고 체계적 국방기획기구의 부재가 전략적 측면에서 영국의 안보 혼란을 가중시켰다면, 전간기의 경제적 난국은 국방기획과 정책에 대한 재무성의 영향력 증대와 더불어 재무장을 여의치 않게 한 또 다른 한 축이었다. 우선 1921년에 극심한 불황이 발생하면서 영국의 GDP는 1913년의 87.1% 수준으로 하락했으며, 1차 세계대전 이전 수준의 GDP는 1925년이 되어서야 비로소 회복되었다. 경제 성장 면에서도 1913년부터 1929년 사이에 영국의 성장률은 다른 산업 국가들에 비해 뒤쳐져 있었는데, 해당 기간 동안 미국과 일본의 GDP가 각각 63%, 78% 상승한데 비해 영국의 GDP는

18) Baugh, *Confusions and Constraints*, pp.108-109.

19) Charles Hamilton, "British naval policy, policy makers and financial control, 1860-1945," *War in History*, No.12 (2005), pp.389-390.

고작 11.9%만 증가하였다. 이는 전후에 영국과 유사한 수준의 경제적 혼란을 겪은 프랑스와 독일조차도 각각 25.8%와 21.6%의 성장을 달성했던 것과 비교하면 현저한 정체였다.²⁰⁾

경제성장 정체에 더해 영국은 1차 세계대전 중 전비 조달을 위해 발행한 공채로 인한 재정 지출 증가에도 직면하였다. 국가 부채 상황 비용은 1913년에 2,450만 파운드(총 세입의 12.4%)이던 것이 1920년대에는 평균 3억 4,450만 파운드(총 세입의 37.4%)로 증가했는데, 1913년의 수치는 육군과 해군 예산을 합한 것의 1/3에 불과했으나 1920년대의 평균은 당시 육·해·공군 예산 총합의 3배에 가까운 수준이었다. 실업구제도 국가 재정에 대한 주된 부담이었다. 1921년의 불황 당시 실업률은 16.9%까지 상승했다가 1920년대 말에는 약 10%까지 감소하였으나, 그럼에도 불구하고 다수의 노동자들이 정부의 실업자 지원에 의존함에 따라 재무성에 들어가는 비용은 점차 증가하였다. 1929년의 실업 지원 비용은 2,000만 파운드에 달했는데 그 해 국방예산이 약 1억 1,300만 파운드에 달하였던 것을 감안하면 이는 결코 미미한 액수가 아니었다.²¹⁾

정부 재정에 대한 또 다른 압력 요인은 세금 인하 문제였다. 소득세의 표준 세율은 1913년에서 1918년 사이 1실링 2펜스에서 6실링까지 올랐으며, 누진부가세를 더한 소득세의 최고 세율은 1실링 8펜스에서 10실링 6펜스까지 증가하였다. 의원들과 언론 및 재계 관계자들은 1919년 이래 지속적으로 감세를 주장했는데, 수상 로이드 조지는 1921년에 국가 예산 절감 문제를 검토할 게디스 위원회(Geddes Committee)를 구성함으로써 이에 대응했으며 결과적으로 세금 감면 조치의 대부분은 사회복지보다는 국방 예산을 희생한 대가로 가능할 수 있었다.²²⁾

20) Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp.174-175.

21) Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, pp.129-130.

22) *Ibid.* p.131.

〈표 1〉 GDP 대비 국방예산 비율, 1919/20~1939/40²³⁾

회계 연도	총 예산(100만 £)	GDP 대비 비율(%)	회계 연도	총 예산(100만 £)	GDP 대비 비율(%)
1919/20	616.6	12.4	1930/31	110.5	2.7
1920/21	232.4	4.6	1931/32	107.3	2.8
1921/22	207.4	4.8	1932/33	103.0	2.8
1922/23	138.1	3.6	1933/34	107.9	2.8
1923/24	122.0	3.3	1934/35	113.9	2.8
1924/25	114.7	3.0	1935/36	136.9	3.2
1925/26	119.4	3.0	1936/37	186.1	4.1
1926/27	116.7	3.0	1937/38	262.1	5.5
1927/28	117.4	2.9	1938/39	382.5	7.7
1928/29	113.5	2.8	1939/40	719.0	13.6
1929/30	113.0	2.7			

이처럼 재정 긴축의 필요성이 절박하던 상황 하에서 내각, 특히 재무성의 주요 관심사는 균형 예산 내에서 사회 개혁을 위한 재원 조달을 가능하게 할 긴축을 달성하는 것이었다. 그 결과 급박한 안보 위협이 존재하지 않는 상황 하에서 국방예산은 현저한 삭감 압력을 받았으며 국방전략 또한 그러한 제약을 전제로 수립될 수밖에 없었다. 1919년 8월, 내각은 ‘각 군은 영국이 향후 10년 동안 대규모 전쟁에 개입하지 않을 것이며 그러한 목적으로 해외파병이 요구되지도 않을 것이라는 가정에 입각하여 향후 예산안을 재검토해야 한다’고 명시한 지침을 발표하였다.²⁴⁾ 통칭 ‘10년 규정(Ten Year Rule)’으로 불린 이 지침의 목적은 재무성이 예산 수지 균형을 맞추는 데 필요한 재정 긴축을 확보하는 데 있었는데, 규정 시행 이후 1919년 기준으로 7억 6,600만 파운드에 달했던 국방예산은 1920년대 중반에 이르면 평균 1억 6,000만 파운드 수준으로 급격히 감소하였다.²⁵⁾ 이후 10년 규정은 1928년에 재무장관 처칠의 주도로 외무성이나 참모총장위원회의 자문에 따라 폐기될 때까지 영구적으로 연장되도록 결정되었고, 1932년까지 국방정책의 기본 지침으로 기능하였다.

10년 규정은 장기 국방기획에 대한 체계적 이해를 기반으로 한 조치라기보다

23) John Ferris, *The Evolution of British Strategic Policy, 1919-1926* (Basingstoke: Macmillan, 1989), p.216.

24) War Cabinet “A” minutes, 15 Aug 1919, Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, p.98에서 재인용

25) Ferris, *Evolution of British Strategic Policy*, p.180.

는 오히려 명확한 안보 위협과 체계적 국방기획기구가 부재한 상황 하에서 전략에 관한 논의 자체가 배제된 임시방편적 규제였다. 따라서 1919~1932년 사이에 국방 예산과 군비 전반에 대한 감축이 이뤄졌음에도 불구하고 특정 군을 대상으로 한 집중적 예산 삭감이나 특정 안보 위협에 대한 편중은 존재하지 않았으며, 해군만이 특별히 전력 증강에 어려움을 겪은 것도 아니었다. 그러나 10년 규정의 성립은 영국의 국방기획 및 정책 결정 과정에 있어서 재정 및 경제 문제에 대한 고려가 전략적 요인 이외의 또 다른 핵심 요소로 작용하고 있었음을 보여주는 징표였으며, 이러한 요소들의 결합은 1930년대의 재무장 정책 논의 과정에 있어서 ‘전략 우선순위’의 설정이 핵심 논점으로 부각된 주원인이었다.

2. 1930년대 초의 전략 우선순위 논의

1) 안보 상황의 악화와 ‘항공 위협론’의 부상

1차 세계대전 종전 이래 안정적 상태를 유지해오던 국제 정세는 1930년대에 접어들면서 급격히 악화되기 시작하였다. 1930년대 초의 불황 이후 일본은 해외 팽창을 통해 실업 문제와 대중의 불만에 대처하려고 시도하였으며, 1931년 9월에는 일본 육군의 주도로 만주사변이 일어났고 이듬해인 1932년 1월에는 상하이—영국의 대 중국 투자의 3/4이 집중되어 있던—에서 추가적인 전투가 있었다. 또한 1933년 초에는 히틀러가 독일 수상에 취임함으로써 유럽으로부터의 안보 위협이 다시금 본격화되기 시작하였다.

이와 같은 국제정세의 격변은 그간 수면 아래로 잠복해있던 안보 위협과 영국의 재무장에 관한 논의를 다시금 표면으로 부상시키는 계기로 작용하였다. 일각에서는 제국 변경 지역과 식민지 치안 유지 중심의 육군 병력 배치에서 벗어나 1차 세계대전 때와 마찬가지로 유럽에서의 지상전 발발 가능성을 염두에 두고 대규모 원정군을 편성해야 한다는 논의가 조심스럽게 시작되었으며, 1920년대 이래 해군이 추진해온 동아시아 함대의 강화와 싱가포르 해군 기지 건설을 재개하자는 주장도 재차 확산되었다. 그러나 이 시기에 가장 광범위한 영향력을 확보했던 것은 1920년대 이래의 항공기술 발전에 힘입어 한층 더 강화된 ‘항공력에 대한 대중적 공포’였다.

1920년대 말~1930년대 초는 단엽기가 복엽기를 도태시키고 목제 항공기가 금속제 항공기로 대체되는 등 항공기 설계에서 대단위 혁신이 일어난 시기였다. 문제

는 항공전의 여러 다른 분야들 간에 기술 발전 속도가 균등하지 않았다는 데 있었다. 1925년, 상원의장 할데인이 주관한 방공 검토 위원회(Haldane Committee on Anti-Aircraft Research)는 ‘전투기의 엔진 출력·속도·기동성 등에 다소 발전이 있을 것이지만, 동일한 발전이 폭격기에도 일어날 것이므로 방공용 항공기의 상대적 우위를 기대할 수 없다고 가정하는 것이 타당하다’고 결론지었으며, 마찬가지로 대공포의 발전도 폭격기의 성능 향상에 의해 상쇄될 것으로 여겨졌다.²⁶⁾ 적기에 대한 요격 또한 마찬가지였는데, 요격 성공률은 적기의 위치를 파악하는 것에 달려 있었으므로 1924년에 육군성과 공군성의 합동 위원회는 육안 관측이 이뤄지기 전에 적기의 접근을 확인할 수 있는 청음기를 갖춘 연안 감시 초소 체계를 권고하였다. 그러나 음향의 속도는 일정한 반면 항공기의 속도는 증가하고 있었으므로 청음기에 의한 조기경보 시간은 점차 짧아졌으며, 그에 따라 방공 체계의 유효성 또한 높지 않을 것으로 인식되었다.²⁷⁾

따라서 1930년대 초의 시점에서 전략폭격은 직접적인 방어가 불가능한 ‘결정적 타격’을 가함으로써 전시에 기선을 제압하고 방어자 측에 회복 불가능한 수준의 피해를 입힐 수 있는 일종의 최종병기로 여겨졌으며, 그에 대한 유일한 방어는 공군이 주장해온 것처럼 적과 동등한 폭격기 전력을 갖추어 보복수단과 억제력을 확보함으로써 폭격에 따른 파멸적 결과를 미연에 예방하는 것뿐이라고 인식되었다. 보수당 당대표 볼드윈(Stanley Baldwin)이 의장을 맡은 국방위원회(CID) 산하 소위원회는 1932년 5월에 ‘근대 항공기의 높은 속도와 출력은, 항공기·대공포·공습경보에 의한 기존 방위 체계가 완비된 후에조차도 잠재적 적이 1주 안에 사망 6,375명, 부상 12,375명을 초래할 수준으로 런던을 폭격하는 것을 가능하게 할 것’이라고 결론지었으며,²⁸⁾ 볼드윈 자신은 1932년 11월에 하원에서 다음과 같은 발언으로 전략폭격이 지닌 파괴력과 그에 대한 예방적 억제력의 필요성을 강조하였다.

나는 이 지구상의 어떤 국가도 폭격으로부터 보호받을 수 없음을 국민들이 실감하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 폭격기는 무엇이든 돌파할 것입니다. 유일한 방어는 공격에 있으며, 이는 살아남고자 한다면 적보다 더 신속히 (적국의) 부녀자들과 아이들을 살상해야 할 것임을 의미합니다.²⁹⁾

26) “Anti-aircraft research committee: interim report”, 23 Dec 1925, CAB 16/67, TNA.

27) John Ferris, “Fighter defence before Fighter Command: the rise of strategic air defence in Great Britain, 1917-1934,” *Journal of Military History*, No.63 (1999), pp.850-864.

28) “Inquiry into air disarmament policy, report”, CP 152 (32), 9 May 1932, CAB 16/106, TNA.

한편 재정과 경제적 측면에서 전략폭격을 지지하는 입장도 존재하였다. 재무 장관 체임벌린(Neville Chamberlain) 등 일부 정치가들은 전략폭격이 비단 영국 본토에 대한 예방적 방공 수단을 제공할 뿐만 아니라 장차 유럽에서 발생할 수 있는 전쟁을 비교적 적은 비용과 인명으로 억제하는 수단으로도 작용할 수 있을 것으로 기대하였다. 전략폭격을 통한 ‘결정적 타격’의 위협을 통해 전쟁을 억제하거나 동맹국을 지원할 수 있다면 유럽으로의 원정군 파견은 불필요할 것이며, 이는 궁극적으로 영국이 1차 세계대전 당시와 같은 막대한 인명 손실과 대규모 육군의 편성에 따른 비용 부담으로부터 자유로워지는 것을 가능하게 할 것이라는 논리에서였다.³⁰⁾ 영국이 1차 세계대전 이래의 경제적 난국과 1920년대 말의 대공황의 여파로부터 여전히 자유롭지 못하던 상황 하에서 ‘제한적 책임(limited liability)’으로 불린 이 전략은 국방과 재정 정책 양면에서 상당한 이점을 지니는 것으로 여겨졌다. 1932년 3월에 단행된 10년 규정의 폐지 당시 ‘본 규정의 폐지에도 불구하고 영국의 심각한 재정 및 경제 상황을 고려하지 않고 국방 예산을 증가시키는 것이 정당화되어서는 안 된다’는 재무성의 권고가 인정되는 등, 국방정책 결정 과정에서 ‘재정과 경제력 문제가 ‘전략적 요인’에 버금가는 주요 고려 요소로 자리 잡고 있었음을 볼 때, 이러한 견해는 항공력이 영국 사회 전반에서 확보한 광범위한 영향력과 함께 재무장 정책 논의와 전략 우선순위 설정에서 강력한 효과를 발휘할 것이었다.³¹⁾

2) 국방소요위원회의 전략 우선순위 평가

1933년 3월과 10월에 일본과 독일이 각각 국제연맹을 탈퇴함으로써 제국 전반에 대한 위협이 한층 더 심화되자, 영국 정부는 같은 해 11월에 당면 위협을 평가하고 지난 10여 년 동안 각 군에 누적된 문제점의 개선 방안을 체계적으로 논의할 ‘국방소요위원회(Defence Requirements Committee, 이하 DRC로 약칭)’를 국방위원회(CID) 산하에 설립하기로 결정하였다. 내각 관방장관 행키(Maurice Hankey)와 각 군 참모총장들, 그리고 재무성 및 외무성 사무차관으로 구성된 본 위원회는 1933년 11월부터 1934년 2월까지 약 3개월 동안 현재 및 장래의 안보 위협과 군이 필요로 하는 전력 소요에 관해 검토했으며, 1934년 2월 28일에 보고서를 제출하였다.

29) “Mr. Baldwin on Aerial Warfare : A Fear for the Future,” *The Times*, 11 Nov 1932, p.7.

30) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, pp.101-102.

31) Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, p.100.

위원회의 보고서는 ‘영국의 국익에 대한 당면 위협은 일본으로부터 나오고 있으나, 독일은 “장기” 국방정책이 지향되어야 할 궁극적인 잠재적 적으로 간주되어야 한다’고 결론지었다.³²⁾ 이 문구는 영국이 제국방어를 포기하고 본국과 유럽으로 전략적 중심을 이동시켰음을 보여주는 징표로 인식되었으며, 따라서 해군의 운명에 있어서 결정적인 전환점이었다고 여겨져 왔다. 그러나 위원회는 특정 위협에만 우선권을 부여함으로써 다른 위협에 대한 대처를 배제할 의사가 없었으며 육군이 요구한 유럽 파병 전력 및 공군이 주장해온 본토 방위대를 비롯한 각 군의 소요 모두를 포함하는 포괄적인 계획을 권고하였다.³³⁾

특히 위원회가 가장 시급한 조치가 취해져야 한다고 판단한 부분은 일본에 대한 대응이었다. 위원회는 독일이 향후 5년 내에는 전쟁 준비가 되지 않을 것으로 판단했으며, 두 위협에 동시에 대처해야 하는 상황을 피하기 위해 먼저 ‘일본과의 관계를 개선하거나 일본의 위협을 무력화하는 데 집중할 것’을 권고하였다. 또한 위원회의 보고서는 관계 개선에 앞서 우선 영국의 동아시아 방어 태세가 전반적으로 보강되어야 하고 ‘일본과의 관계 개선 시도 자체도 그러한 보강에 의해 보다 수월해질 것’이라고 결론지었는데, 이는 구체적으로 싱가포르 해군 기지의 완성 및 해군의 전력 증강에 관련되어 있었다.³⁴⁾

그러므로 국방소요위원회(DRC)의 보고서에서 제시된 계획은 그 자체로는 해군에게 본질적으로 불리한 것은 없었다. 독일이 ‘궁극적인 잠재적 적’으로 명시된 데 대해 해군참모총장 채트필드(Sir Erne Chatfield)는 영국의 목표가 ‘유럽과 동아시아 모두에서 인정받는 강대국이 되기 위하여 향후 5년 동안 확고한 전비 태세를 갖추는 것’에 있다고 보았으며, 그러므로 영국의 최우선 과제는 ‘우선 일본으로부터 유화적 태도를 이끌어내고 그럼으로써 유사시 우리의 모든 전력을 유럽에 투사할 준비를 갖추 수 있도록 함대와 동아시아의 기지를 증강하는 것’이 되어야 한다고 주장하였다.³⁵⁾ 위원회가 해군의 전력 증강에 동의하였고 보고서에 명시된 모든 권고안들이 시행되는 한 해군성이 요구한 최소한의 소요는 충족될 것이라는 점에서, 이는 해군에게는 만족할 만한 결과였다.

32) DRC 14, 'Report of the Defence Requirements Sub-Committee,' 28 Jan 1934, CAB 16/109.

33) Baugh, *Confusions and Constraints*, p.111.

34) DRC 2nd meeting, 27 Nov 1933, CAB 16/109, TNA.

35) Malcolm Murfett, *The First Sea Lords* (London: Praeger, 1995), p.162.

3) 내각의 전략우선순위 조정

전략 증강과 전략 우선순위에 관한 해군의 우려가 시작된 것은 국방소요위원회(DRC)의 보고서가 내각에 제출된 이후부터였다. 당시 건강 악화로 정상적인 업무 수행이 곤란했던 수상을 대신하여 내각을 주도한 것은 재무장관 체임벌린이었는데, 그는 영국이 독일과 일본 모두를 상대로 전비태세를 갖추는 능력을 갖고 있지 못하다고 확신하였으며 다른 각료들에게 영국 본토 방어에 집중할 것을 호소하였다.³⁶⁾ 체임벌린의 견해에 따르면, 본토 방어란 ‘잠재적 적국에 두려움을 불러일으킴으로써 충분한 억제력을 발휘할 수 있을 정도의 규모와 능력을 갖춘 공군력을 확보하는 것’을 의미하였다. 그리고 그는 이러한 억제제가 실패할 것에 대한 보험으로써 본토의 방공 장비를 완비하는 한편, 육군을 대규모 원정군이 아니라 ‘본토를 위한 대공 방어중심 확보를 위해 동맹국과 연합 작전을 수행할 수 있는 정도의 방어적 전력으로 재편할 것’을 권고하였다.³⁷⁾

체임벌린의 이와 같은 본토 방어 및 공군 우선 노선은 국방소요위원회(DRC)가 제시한 전력증강 소요와 전략 우선순위의 변경으로 이어졌다. 당초 국방소요위원회 보고서는 향후 증강될 항공 전력의 배분에 대해 기존에 승인된 본토 방위대의 52개 비행대대에 추가로 10개 대대를 증강하고 동아시아 지역에는 항공기 10개 대대 및 비행정 4개 대대를 추가하는 한편, 해군 항공대에는 20개 대대를 추가할 것을 권고하였다. 또한 보고서는 ‘모든 당면 소요들을 충족시키기 위해서는 추가로 25개 비행대대가 더 필요할 것’이라고 언급하긴 했지만, 이것이 1939년까지 해결되어야 할 ‘최악의 문제점’이라고 보지는 않았다.³⁸⁾ 그러나 보고서가 내각에서 논의되었을 때, 체임벌린은 본토 방위대에 당초 계획된 10개 대대 대신 28개 대대를 증강하고 동아시아에는 10개 대대 대신 고작 3개 대대만을 추가하며 심지어 해군 항공대의 소요는 추가 증강 없이 본토 방위대와 해군 항공대의 전력을 상호 교환 가능하도록 하는 것만으로 대처하는 방안을 제시하였다.³⁹⁾ 더 나아가 체임벌린은 비단 항공 전력의 증강과 본국으로의 집중에만 그치지 않고 추가적인 예산 확보를 위해 타군의 소요에 대한 억제 또는 적극적 삭감이 필요하다고 보았으며, 이 점에서 그의 표적

36) Baugh, *Confusions and Constraints*, pp.110-111.

37) “Note by the Chancellor of the Exchequer on the Report of the DRC,” DCM (32) 120, 20 June 1934, CAB 16/111, TNA.

38) DRC minutes, 30 Jan, 16 Feb and 26 Feb 1934, and DRC report, paras. 28-29, 28 Feb 1934, CAB 16/109, TNA.

39) Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, p.152.

이 된 것은 해군이었다. 체임벌린은 다음과 같이 권고하였다.

비록 (자치령들에 대한 신의를 위해) 싱가포르 기지 건설을 계속해야 하긴 하지만, 현재로서는 이를 잠수함과 기타 소형함들을 위한 기지로만 사용해야 하며 일본 해군과의 결전을 위해 싱가포르에 주력 함대를 파견하는 계획은 연기되어야 한다. 이러한 방침을 채택함으로써 우리는 과중한 건함 계획을 실질적으로 축소할 수 있으며 향후 5년 동안 해군의 전력 증강 계획에 소요될 막대한 예산을 절감할 수 있다.⁴⁰⁾

〈표 2〉 각 군별 예산 분배 비율, 1933/34~1938/39⁴¹⁾

(단위: %)

회계연도	국방소요위원회 보고서, 1934			회계연도	실제 예산		
	공군	육군	해군		공군	육군	해군
-	-	-	-	1933/34	15.6	34.8	49.6
1934/35	14.9	37.7	47.5	1934/35	15.5	34.9	49.7
1935/36	15.0	36.0	48.9	1935/36	20.0	32.6	47.3
1936/37	15.8	35.1	49.1	1936/37	26.9	29.5	43.6
1937/38	16.3	34.8	48.9	1937/38	31.4	29.7	38.9
1938/39	16.1	34.6	49.3	1938/39	35.0	31.7	33.3

국방소요위원회(DRC)의 보고서에서 도출된 전략우선순위가 내각의 논의 단계에서 변화된 것은 군을 대표하는 단일 장관과 체계적 국방기획기구가 부재한 상황에서 수상을 제외하고는 유일하게 국방의 전 부문에 관여할 수 있었던—‘재정 통제’의 수단을 통해—재무장관이 자원 배분과 우선순위 결정에 얼마만큼 주도적으로 개입할 수 있었는가를 잘 보여준다. 그리고 그러한 개입에 의해 도출된 결과는 국방소요위원회(DRC)의 보고서가 재정적·경제적 능력에 대한 고려 없이 거의 전적으로 전략적 논리에만 기반해서 도출되었던 것과 달리, ‘항공 폭격의 위협에 따른 본토 방어 강화’라는 전략적 고려와 ‘저렴한 수단에 의한 안보 확립’이라는 재정적·경제적 고려가 결합된 산물이었다.

40) DCM (32) 120, 20 June 1934, CAB 27/511; CP 193 (34), 16 July 1934, CAB 27/514, TNA, Andrew Boyle, *Trenchard, Man of Vision* (London: Collins, 1962), p.681-682에서 재인용
41) First DRC Report, 28 Feb 1934, CAB 16/109, TNA.

1. 전략우선순위 설정에 대한 영국 해군의 대응과 문제점

1) 해군의 대응 논리와 선전 활동

해군성은 내각의 전략 우선순위 조정에 대해 신속하게 대응하였다. 해군참모차장 드레이어(Frederick Dreyer)는 국방소요위원회(DRC)가 제시한 우선순위를 체임벌린이 ‘국제정세의 실제 상태가 아니라 무지한 여론이 자의적으로 정한 서열에 따라’ 재정립했다고 불평하였으며 참모총장 채트필드도 체임벌린이 ‘데일리 메일’과 같은 언론의 선동을 너무 진지하게 생각하고 영국에 대한 항공 폭격의 공포에 함몰되어 해군을 희생시키고 있다’고 비판하였다.⁴²⁾

그러나 해군이 체임벌린의 수정안을 그토록 격렬히 비판했던 것은 단순히 자군의 상대적 지위 하락 때문이었다기보다는, 영 제국의 방위와 생존을 위해서는 해군의 존재와 전력증강이 필수불가결함에도 불구하고 그러한 요소들이 등한시되고 있다고 판단했기 때문이었다. 해군성은 영국이 무역 및 본국과 제국을 연결하는 해상교통로의 보호를 위해 여전히 해양력에 의존하고 있음을 확신했으며, 항공기술의 발전에도 불구하고 강력한 해군을 유지해야 할 필요성은 결코 감소하지 않았다고 내각에 거듭 상기시켰다. 해군장관 몬셀(Bolton Eyres-Monsell)은 이에 대해 다음과 같이 언급하였다.

이 나라가 해상 무역에 의존하고 있다는 점, 공군은 해외로부터 수입되는 유류 없이는 항공기를 운용할 수 없다는 점, 식료품 수입이 없다면 공습정보만으로 국민들의 굶주림과 기아를 막지는 못한다는 점, 해상통제권 없이는 육군의 원정군을 전장에 투입할 수 없다는 점 등을 재강조하는 것이 아마도 전적으로 불필요하거나 부적절하지는 않을 것이다. 다시 말해 우리 해군의 전비태세가 불충분하다면, 나머지 요소들은 아무런 소용이 없을 것이다.⁴³⁾

원칙적으로 해군성은 해군의 최소 소요가 충족되고 해군력이 영국의 세계적 책임에 걸맞는 수준으로 유지되는 한 타군의 소요가 충족되는 것에 반대하지 않는다는 입장이었다. 문제는 해군성의 시각에서 볼 때 독일의 항공 위협에만 집중하는 단선적 대응은 고작 한 가지 위협—가장 심각한 위협도 아닌—에 대해서만 과도한

42) Murfett, *First Sea Lords*, p.162.

43) ‘Additional Needs of the Navy,’ draft memorandum by the First Lord, 15 June 1936, ADM/167/104, Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.106에서 재인용

보험을 제공하는 대가로 영국을 다른 치명적 안보 위협에 노출시키는 무책임한 조치로 보였다는 점이었다. 전략적 견지에서 해군은 공군력에 대한 정치가들의 선호가 영국의 당면 상황에 있어서 부적절한 대응이라고 판단하였으며, 영국이 '독일과 동등한 폭격기 전력'과 '1류 해군'을 동시에 유지할 수 있다고 보지 않았고 그렇게 해야 할 급박한 전략적 필요성이 있다는 데도 동의하지 않았다. 해군성 기획국은 이 점에 대해 다음과 같이 강조하였다.

과거에는 강력한 해군의 유지를 위해 치러져야 할 대가가 육상에서의 열세라는 점, 그리고 유럽 국가들과 같은 대규모 육군을 유지하려는 정책은 파멸을 초래할 것이라는 점이 언제나 인정되어왔다. 그러한 논법은 이제 공군력에 관해서도 마찬가지로 유효해 보인다. (중략) 독립적으로 작전하는 공군이 장차전에서 결정적인 역할을 수행할 수 있다는 점이 확실하다면 해군의 전망은 거의 절망적일 것이지만, 육군이나 해군을 지원하는 경우를 제외하고는 항공기가 결정적인 역할을 수행할 수 있을 것이라고 이론적으로 가정할 이유나 이를 실제로 입증할 증거는 없다.⁴⁴⁾

그러므로 해군성은 독일 공군이 영국에 대해 치명적인 위협이 되지 않고 그 역의 경우도 마찬가지라는 신념을 토대로 하여 해군의 소요가 공군의 그것을 대체해야 한다고 주장하였다. '해양력이 여전히 우리의 강력한 카드이기 때문에 전력 증강에 있어서 이를 도외시해서는 안 된다'는 신념은 1934년 이후 한층 더 단호하게 유지되었다.

한편 해군의 대응은 비단 정계 상층부를 대상으로 공군 위주의 전략 우선순위를 수정할 것을 요구하는 데만 국한된 것은 아니었다. 1930년대 중반 이래 해군 수뇌부는 공군력 문제에 대한 대중의 관심과 선호가 증가해가는 반면 해군에 대한 지지는 점차 약화되어 가는 것에 대해 우려하였으며, 1933년의 해군 참모총장 취임 당시 채트필드는 '의회와 런던 곳곳에서 시작된 악의적인 반(反) 해군 선전을 발견했다'고 언급하였다.⁴⁵⁾ 1934년 초에 내각에 의해 공군 중심의 전력증강 계획 및 전략 우선순위가 설정된 이후, 해군성은 이러한 상황의 주원인이 국방 부문에 대해 전문지식이 부족한 대중들과 일부 정치인들이 언론의 무책임한 선동에 호도된 데 있다고 보아 그에 대한 대응이 필요하다고 판단하였다.

해군이 대중과 여론에 대한 주요 대응책으로 이용한 것은 1927년부터 매년 각

44) PD memorandum, 'Relation between the Bomber Force and our future Naval strength,' ADM 205/80.

45) Murfett, *First Sea Lords*, pp.159-160.

해군 기지에서 열린 ‘해군 주간’ 행사였다. 이는 대중들이 약간의 입장료를 내고 해군기지를 방문하여 해군 정비창 박물관과 다수의 현용 군함들을 둘러 볼 수 있도록 한 부대개방행사의 형태를 띠고 있었다. 당초 해군성은 이런 행사가 해군의 정규 과업과 훈련을 방해할 것을 우려하였으나, 시범 시행 첫 해인 1928년에 3개 주요 기지에서 열린 ‘해군 주간’ 행사가 198,000명 이상의 방문객과 총 11,355파운드의 기금을 모으는 등 성공적이었던 것으로 판명되자 이들 행사들이 매년 개최되도록 승인하였다.⁴⁶⁾ 체임벌린이 공군의 우선순위를 분명히 한 1934년 이후, 해군 수뇌부는 해군 주간 행사가 단순히 홍보수단으로 활용되는 것을 넘어서 영국 국민들에게 강력한 해군의 필요성을 상기시키고 해군 전력 감축의 부당성을 알릴 기반으로 작용할 수 있도록 해군의 논리를 부각시킬 수 있는 행사를 강화하였다. 1934년의 해군주간 기념사는 해군의 가장 중요한 역할이 전시에 영국의 무역, 특히 식량 수입의 안전을 보증하는 데 있음을 다음과 같이 강조하였다.

강력한 해군은 섬나라와 세계적 제국을 유지하는 데 필수적이다. 우리의 식량과 천연자원 대부분은 해외로부터 수입되며, 불과 몇 주 동안의 수입 중단조차도 재앙을 초래하게 된다. 또한 제국의 방위에 있어서 모국과 자치령들 간의 협력도 해상교통로가 열려있을 때에만 가능하다. 이를 가능하게 하는 것은 바로 해군이다.⁴⁷⁾

이러한 논지는 1차 세계대전 당시 대함대 사령관을 역임한 젤리코(John Jellicoe) 제독 등의 저명인사들에 의해 보강되었는데, 그는 1936년의 해군주간 행사에서 청중들에게 ‘영국에서 소비되는 식량 중 2/3가 해외로부터 수입되고 있음에도 불구하고 해상교통로를 보호할 해군의 순양함 전력은 1차 세계대전 종전 시에 비해 50%까지 감축’되었음을 강조하였다.⁴⁸⁾ 해군성은 또한 자군을 전 세계 주요 해역에서 영국과 다른 모든 국가들의 이익을 보호하는 국제 경찰로 묘사하면서 해군의 평시 임무들을 강조하였다. 해군장관 쿠퍼(Duff Cooper)는 1938년에 포츠머스에서 열린 해군 주간 행사에서 ‘우리 군함들은 강력한 전쟁 무기일 뿐만 아니라 평화를 유지하는 수단이기도 하다. 전 세계에 분쟁이 있는 곳 어디에서나 영국 군함의 존재는 안정적 질서가 유지될 것을 보증한다’고 발언하였다.⁴⁹⁾

46) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.175.

47) Draft Souvenir Programme, ADM 116/2478, Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.176에서 재인용

48) “The Navy,” *The Times*, 3 Aug 1936, p.7.

49) *The Times*, 2 Aug 1938, p.7.

연설 이외에 해군의 논리를 뒷받침하기 위해 동원된 또 다른 수단은 행사장에서 상연된 특별 전시 프로그램이었다. 잠수함의 공격으로부터 영국의 무역과 해운을 보호하는 것은 인기 있는 주제였으며, 적 잠수함 및 항공기와 영국 해군 함정 간의 교전—반드시 전자의 파괴로 끝나는—은 이 시기 동안 일반적인 볼거리였다. 이런 전시는 보통 영국 상선들에 대한 모의 공격의 형태를 띠었으며, 언제나 상선들은 침몰을 면하고 공격해온 적 세력들은 영국 해군의 호위함들에게 격파되는 상황으로 끝나곤 하였다.⁵⁰⁾

해군의 문제제기와 해군 주간 행사는 해군의 임무와 역할에 관한 가장 적극적인 선전 및 홍보활동이었다. 해군성은 이러한 노력을 통해 항공 위협의 증대에도 불구하고 강력한 해군력의 유지와 해상교통로 보호가 여전히 중요함을 강조함으로써 해군의 전략 우선순위 유지와 재무장의 당위성을 옹호하는 한편, 해군에 대한 의회 내·외부의 공군력 지지자들의 공격과 비판을 성공적으로 반박할 수 있었다.

2) 해군의 전력건설 방침과 건함 계획

해상교통로 보호의 필요성에 대한 강조는 해군성이 논리적 측면에서 공군 중심의 전략 우선순위 설정에 대항하는 것을 가능하게 하였으나 문제의 핵심은 그러한 추상적 논리가 얼마만큼 실제적 계획으로 반영되는가에 달려 있었다. 이 점에서 해군의 주목표는 해상교통로 보호에 대한 표면적 강조에도 불구하고 여전히 함대 결전과 해외영토 방어, 특히 싱가포르에 주력함대를 파견하여 일본의 위협에 대처하는 데 맞춰져 있었으며, 당면 안보 위협과 전략적 상황이 변화하였음에도 해군성에 의한 자체적 전략 우선순위 재평가와 차후 전력건설 방침에 대한 재검토는 충분히 이뤄지지 않았다.

국방소요위원회(DRC) 보고서의 권고안이 내각 위원회에서 재무장관 체임벌린에 의해 수정된 직후인 1934년 3월, 해군참모총장 채트필드는 일본 및 가장 강력한 유럽 해군국을 기준으로 삼는 것을 골자로 하는 전략 방침을 다음과 같이 내각에 제시하였다.

우리의 해양방위정책은 일본의 공격에 맞서 제국과 기타 필수적 이익의 안전을 보증할 수 있는 전력을 동아시아에 파견하고, 상선들과 모든 해상교통로 또한 보호하며, 그와 동시에 가장 강력한 유럽 해군국으로부터 안전을 담보하기에 충분

50) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.177.

한 전력을 유럽 수역에 남겨둘 수 있는 수준을 목표로 하여야 한다. 이러한 정책은 ‘2국 기준주의’로 일컬어져 왔다.⁵¹⁾

이러한 전력 건설 방침은 해군성이 본국과 해외영토의 방어 및 해상교통로 보호 모두를 균형적으로 추구했음을 보여주는 것으로 인식될 수도 있다. 그러나 해군이 이들 세 목표에 대한 내부적 우선순위를 어떻게 평가하고 있었는지는 이후 해군성의 주도로 이뤄진 ‘2국 기준’의 추진 과정에서 잘 드러난다.⁵²⁾ 해군성은 1935년 10월에 소집된 2차 국방소요위원회(DRC)에서 ‘2국 기준(two-power standard)’의 채택을 위한 캠페인에 공식적으로 착수하였다. 참모총장 채트필드가 위원회에 제출한 보고서에 따르면, 영국 해군은 독일 및 일본 해군에 대하여 충분한 우위를 점유하고 있었으나 런던 해군 군축조약의 건함 제한 시한이 만료되는 1937년 이후에도 우위를 유지하기 위해서는 1937~39년 사이에 전함 7척을 신규 건조해야 하였다. 해군성은 그러한 건함 계획조차도 현재의 전력 규모인 전함 15척 체제 하에서 단지 노후함을 대체하는 수준에 불과하므로 해군의 상대적 전력은 개선되지 않을 것이라고 주장하였다. 그러한 결과가 영국을 독일과 일본에 비해 수적 열세에 놓이게 하지는 않을 것이지만 원칙적으로 양면전쟁 상황 하에서 영국 해군은 이들 국가들에 대해 단순한 동등이 아닌 명확한 우위를 확보해야 한다는 것이 해군성의 주장이었다. 따라서 해군성은 1939년 이후 보다 확대된 건함 계획을 통해 최종적으로 전함 20척 규모의 전력을 확보할 것을 권고하였는데, 이는 일본의 전함 9척에 대항하여 동아시아에 전함 11척을 배치하고, 독일이 장차 보유하게 될 전함 7척에 맞서 본국 수역에 전함 9척을 유지하는 것을 가능하게 할 것이었다.⁵³⁾

채트필드는 권고안이 내각에 보다 잘 받아들여질 수 있도록 하기 위해, 새 전력 기준이 즉각적인 해군 예산 증가를 의미하지는 않을 것이라고 강조하였다. 그는 내각 각료회의에서 ‘영국은 이미 독일과 맞서는 동시에 싱가포르에 적정 수준의 함

51) Memorandum by the Chief of the Naval Staff in Preparation for the 1935 Naval Conference, Appendix to N.C.M. (35)1, CAB 29/148, Murfett, *First Sea Lords*, p.162에서 재인용

52) 해군의 ‘전력 기준(Naval Power Standard)’은 19세기 말부터 2차 세계대전 전까지 영국이 필요로 하는 해군력 소요를 산정하는 척도였다. 전력 기준은 영국이 해군력 면에서 상대해야 할 국가들의 목록과 그들의 조합을 명시했는데, 19세기말부터 1905년까지는 영국에 이은 2·3위 해군국인 러시아와 프랑스를 대상으로 한 2국 기준이 적용되었으며, 독일이 주적으로 부상한 1차 세계대전 시기에는 독일의 해군력을 60% 이상 상회하는 전력 보유를 원칙으로 한 1국 기준이 적용되었다.

53) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.28.

대를 파견하는 것이 가능할 정도의 전함 전력을 보유하고 있지만, 해군이 동아시아와 유럽의 양면전쟁 상황에 대해 부담을 느끼는 것은 해상교통로 보호를 위한 중소형함 전력의 부족 때문이다. 따라서 새로운 전력 기준은 원칙적으로 순양함 세력의 증강을 의미한다'고 발언하였다. 그러나 채트필드는 새 기준의 채택이 훗날 '약간의 전함 세력 증가'를 수반할 수도 있음을 인정하였다.⁵⁴⁾ 실제로 일본 해군이 존재하는 한 전함 전력의 현저한 증가는 불가피했으며, 이는 해군성이 새로운 전력 기준을 추구했던 진정한 이유였다.

해군성이 일본의 위협에 집중하여 전함 전력을 증강하는 데 중점을 두고 있었다는 점은 순양함과 대잠 전력의 증강 계획에 대한 분석을 통해서도 드러난다. 1930년대 당시 수상함에 의한 통상과괴전(commerce raiding)은 영국의 무역과 해운에 대한 주요 위협으로 간주되고 있었다. 독일은 1930년대 초에 노후화된 구형 전함들을 대체할 장갑함(pocket battleship)을 건조하기 시작했는데, 이들 장갑함들은 통상과괴함으로 설계되었으며 워싱턴 해군군축조약 하에서 순양함들에 허용된 수준보다 더 강력한 함포를 보유한 동시에 순양전함을 제외한 기존의 모든 전함들을 능가하는 고속력을 발휘할 수 있었다.⁵⁵⁾

그러나 독일의 장갑함에 대항하기 위한 전력을 확보하려는 시도는 전혀 이뤄지지 않았다. 1934년 1월에 국방소요위원회(DRC)에서 장갑함의 위협에 관한 질의가 있었을 때, 해군참모총장 채트필드는 (영국 대신) 프랑스가—신형 순양전함 2척 중 1번함을 1932년에 기공하였음—이 문제를 다룰 수 있을 것이라고 답변하였다. 그는 영국이 보유한 순양전함 3척도 장갑함을 상대할 수 있을 것이지만, '순양전함의 보유와 대체함의 설계에 있어서 주요 고려사항은 (독일의 위협보다는) 일본이 자국의 기존 순양전함을 어떤 식으로 대체하는지의 문제이기 때문에 영국 해군은 경우에 따라서는 순양전함을 보유하지 않을 수도 있다'고 답변하였다.⁵⁶⁾ 해군성은 또한 장갑함에 대항하여 대형 순양함을 건조하기는커녕 오히려 순양함 전력의 건설

54) Murfett, *First Sea Lords*, p.165.

55) 1922년에 미국·영국·일본·프랑스·이탈리아 간에 체결된 워싱턴 해군 군축조약 하에서 전함과 항공모함을 제외한 보조함(순양함 이하 함정)은 배수량 10,000톤, 주포 구경 8인치를 초과할 수 없도록 규정되어 있었다. 한편 독일 해군은 워싱턴 조약과는 별개로 1차 세계대전 종전 이후 체결된 베르사유 조약에 따라 배수량 10,000톤, 주포 구경 11인치의 제한선을 적용받고 있었다. 1930년대 초에 취역한 독일의 장갑함 3척은 배수량 12,000톤(대외 발표 10,000톤), 주포 구경 11인치, 최대 속력 28.5노트로 속력을 제외한 모든 요소에서 워싱턴 조약 체계 하의 순양함보다 우세하였으며, 전함에 대해서는 화력과 방어력에서는 뒤떨어졌으나 속력에서는 우세하였다. 당시 장갑함을 확실히 제압할 수 있던 수상함은 화력, 방어력, 속력 등 모든 요소에서 장갑함을 능가하였던 순양전함 뿐이었다.

56) DRC minutes, 23 Jan 1934, CAB 16/109, TNA.

에 소요되는 총비용을 감소시키기 위해 2차 런던군축조약의 논의 과정에서 순양함의 크기에 관한 제한 기준을 축소—워싱턴 조약에 따라 허용된 제한선인 10,000톤에서 8,000톤으로—시키려고 하였다.⁵⁷⁾

‘일본의 위협에 대한 대응 및 전함 전력 확보가 우선’이라는 방침은 대잠전에 대한 해군성의 사고에도 영향을 미쳤다. 1933년, 참모총장 취임 직후 채트필드는 전시에 요구될 대잠 전력의 토대를 확보하기 위해 예비 함정 및 관련 장비와 인력의 증강 계획을 검토하기 시작하였다. 그러나 해군성의 1933년도 예산안 기간 과정에서 대잠 전력에 관해 이뤄진 변화는 다음해에 기공될 대잠 호위함의 수를 1척에서 2척으로 늘린 것뿐이었다.⁵⁸⁾ 1934년 1월에 국방소요위원회(DRC)에서 해군이 충분한 숫자의 대잠 구축함을 보유하고 있는지에 관한 질의가 있었을 때, 채트필드는 독일이 잠수함 건조를 시작할 경우에는 단순히 구형함의 해체를 중단함으로써 전력 규모를 늘릴 수 있다고 답변하였다. 실제로 해군성은 히틀러가 1935년 3월에 재군비를 선언했을 당시 독일이 이미 잠수함 건조를 시작한 것을 확인했음에도 불구하고 특별한 조치를 취하지 않았으며, 대잠함은 긴급 시에 신속히 건조될 수 있다는 이유로 계속해서 대잠함보다는 전함에 더 높은 우선순위를 부여하였다.⁵⁹⁾

3) 전력 증강 계획을 둘러싼 해군성과 재무성의 갈등

전략 우선순위 논의와 관련하여 ‘해상교통로 보호에 대한 경시’ 이상으로 문제가 되었던 것은 ‘전략 우선순위 설정 시의 기준 및 고려 요소에 대한 해군성의 시각’이었다. 해군은 비록 일부 지역이라 하더라도 해외 영토의 상실은 영국의 위신을 손상시키고 팽창주의적 국가들이 영국의 다른 이익에 도전하는 것을 부추길 것이므로 이를 최대한 방지해야 한다는 관점을 유지하였다. 영국이 짊어진 세계적 규모의 방위책임 자체가 축소되지 않는 한 영국의 전략적 입지는 그러한 책임에 걸맞는 국방 예산과 전력을 확보하는 것에 의해서만 개선될 수 있다는 것이 해군의 입장이었으며, 따라서 해군성은 전략 우선순위 설정과 구체적 전력건설 방침의 수립 문제를 ‘전략적 요소’ 중심으로 접근하는 한편 ‘재정적·경제적 요소’는 부차적인 것으로 간주하였다.⁶⁰⁾

57) Stephen Roskill, *Naval Policy between the Wars, Vol.2* (London: Collins, 1976), p.317.

58) Murfett, *First Sea Lords*, p.161.

59) DRC minutes, 18 Jan and 23 Jan 1934, CAB 16/109, TNA.

60) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.14.

반면 재무성 관료들은 국가의 경제적 안정성 자체를 전략적 요소의 일부, 즉 육·해·공군에 이은 ‘제4의 국방 부문’으로 간주하였다. 이 개념에 따르면 총력전 시대의 전쟁에 있어서 국가의 진정한 전쟁수행능력은 인적자원, 산업 생산능력, 무역, 그리고 자원 조달능력에 달려 있었는데, 자국의 경제력이 감당할 수 있는 규모 이상의 국방 예산 증가와 군비 증가는 인플레이션과 그에 따른 물가 상승 및 수출 감소, 그리고 민간 부문 산업 생산능력의 잠식을 초래하여 결과적으로 장기 전쟁수행능력을 약화시킬 것이었다.⁶¹⁾ 재무성 사무차관 피셔(Warren Fisher)는 이러한 차이에 대해 다음과 같이 언급하였다.

영 제국에 대한 외국의 간섭에 대항하여 일종의 보험료가 지불되어야 한다는 것은 해군과 민간 관료들 모두의 공통된 입장이다. 그 보험료의 규모는 두 가지 주요 요소, 즉 위협의 수준 및 특성, 그리고 다른 위협과의 관련성에 의해 결정되어야 한다. 해군 당국자들은 당연히 한 가지 위협만을 주로 고려하고 그것을 자신들의 관점에서 바라보지만, 민간 관료들은 국가 존립의 모든 측면들을 염두에 두어야 하며 이는 상대적 고려를 필요로 한다.⁶²⁾

국방기획과 정책 결정과정에 대해 재무성이 보유한 강력한 영향력과 전략 우선순위 설정 과정에서 재정 및 경제적 제약이 주요 고려요소로 부상한 상황을 고려했을 때, 이러한 시각 차이는 해군성이 추진한 전략 우선순위 조정과 전력증강 계획이 재무성의 상당한 저항에 직면할 것임을 의미하였다.

1936년 초, 일본과 독일에 더해 이탈리아가 제3의 위협으로 부상함으로써 영국의 안보 문제가 한층 더 심화되자 해군성은 이러한 상황을 그동안 추진해온 2국 기준의 공식화를 위한 호기로 활용하고자 하였다. 해군성은 내각에 제출한 각서에서 2차 국방소요위원회(DRC)의 최종 보고서가 발간된 이래 16개월 동안 새로운 전력 기준의 필요성이 증가했으며, 이것이 거부된다면 해군은 독일과 일본 양자 모두를 상대로 한 전쟁이 일어날 경우 영국의 국익을 보호할 수 없게 될 것이라고 경고하였다.⁶³⁾ 더 나아가 해군성은 이탈리아와의 불화로 인해 국방소요위원회(DRC) 권고안의 근거가 된 기본 가정 자체가 붕괴될 수 있으며, 그 경우 2국 기준조차도 영국의 안보 소요를 충족시키는 데 불충분할 것이라고 주장하였다. ‘독일과 일본뿐만 아니라 이탈리아도 잠재적 적국에 포함시켜야 한다면 우리는 해군력을 더욱 더

61) *Ibid.* p.15.

62) DRC 11th meeting, 19 Feb 1934, CAB 16/109.

63) Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, pp.103, 146-147.

증강시키거나, 아니면 타국 해군과의 협력에 의존할 수밖에 없다’는 것이 해군성의 주장이었다.⁶⁴⁾

문제의 핵심은 위협의 존재 자체보다는 그러한 위협에 대응하기 위한 예산을 해군에 제공하라고 내각을 설득하는 데 있었다. 해군성은 기존에 승인된 함정 건조 계획을 조기 집행하는 방식으로 전력증강을 추진해왔으나 2국 기준을 공식화하기 위해서는 그러한 기준에 따른 함대를 건설하고 유지하는 데 드는 총 비용을 공개하지 않을 수 없었다. 해군성은 새 전력 기준에 의거한 총 전력을 확보하기 위해서는 1944년까지 신규 건조를 계속해야 하지만, 함대의 증강이 완료된 후에는 연간 비용이 9,700만~1억 400만 파운드 사이로 감소할 것이라고 국방소요위원회에 보고하였다.⁶⁵⁾

〈표 3〉 국방소요위원회(DRC) 권고안 및 「2국 기준」 적용 시의 전력 건설 계획⁶⁶⁾

(단위: 척)

	DRC 권고안 적용 전력 건설 계획	「2국 기준」 적용 전력 건설 계획	
		최대	감축안
전함	15	20	20
항공모함	8	15	14
순양함	70	100	88
구축함 전대	16	22	18
잠수함	55	82	73
총 비용(추산)	8,800만 파운드	1억 400만 파운드	9,700만 파운드

재무성은 해군성의 발표에 민감하게 반응하였다. 1935년 당시 국방소요위원회(DRC)는 기존의 전력 기준에 따른 함정 세력을 확보하고 유지하는데 드는 비용이 연간 약 6,500만~7,000만 파운드일 것으로 추산하였다. 해군성은 이제 이 수치를 8,800만 파운드로 보았으며, 새 기준이 승인된다면 해군에 투입되어야 하는 연간 비용은 1억 400만 파운드까지 상승하거나 이를 초과할 수도 있을 것이었다.⁶⁷⁾ 재무성 관료들은 경제력과 장기 전쟁수행능력을 손상시키지 않고서는 해군에 이 정도 규모의 재정 지출을 할 수는 없다고 보았으며, 해군의 계획은 영국이 감당할 수 있

64) DP (P) 3, Memorandum by the Board of Admiralty, 26 Apr 1937, CAB 16/181.

65) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, pp.33-34.

66) *Ibid.* p.34.

67) Murfett, *First Sea Lords*, p.167.

는 수준을 넘어선 과도한 요구라고 판단하였다. 재무성의 논평은 다음과 같았다.

우리가 특정 규모의 함대를 보유해야 한다는 가설을 해군의 전문가들이 입증할 수 있을지는 모르지만, 평시에 해군에 대한 연간 1억 파운드의 지출을 감당할 수 없음은 분명하다. 설령 그런 함대가 필요하다 하더라도 우리는 사실상 공군도 육군도 전혀 보유하지 못하는 상태를 감수해야 하는데, 이는 터무니없는 일이기 때문이다.⁶⁸⁾

1937년 여름, 각 군—그중에서도 특히 해군—의 급격한 예산 증액 요구에 직면한 재무성은 내각이 전략 우선순위에 대한 재검토를 거쳐 재무장 예산에 일정한 한계를 부여할 것을 촉구하였다. 재무성 제2차관 홉킨스(Sir Richard Hopkins)는 다음과 같이 주장하였다.

현재로서는 장래의 위기에 대비한 여러 방위 수단들에 소요될 예산에 예측 가능한 한계가 존재하지 않는다. 반대로 국가의 재정과 경제에 과도한 부담을 강요하지 않고서는 모든 위기에 대해 완벽한 수준의 안전보장을 제공하는 것은 불가능하다. 우리는 하고 싶은 것들을 다 할 수는 없다는 점, 그리고 국방에 지출될 수 있는 예산의 양에는 한계가 있으며 그러한 예산은 현 상황에 대한 광범위한 재검토를 통해 가장 중요하다고 평가되는 목표에 할당되어야 한다는 점을 직시해야 한다.⁶⁹⁾

신임 재무장관 사이먼(Sir John Simon)은 1937년 6월에 이 건의안을 내각에 제출하였으며, 내각은 이를 수용하여 각 군에 개별적 재무장 계획의 총 규모와 비용에 대한 새로운 견적서를 제출하라고 지시하였다. 이들 보고서들이 10월에 접수되자, 내각은 전년도 3월에 신설된 직책인 국방조정장관(Minister for Coordination of Defence)이 전체 사안을 재무성 대표 및 관련 부처 장관 등 다른 인사들과 협의하여 처리하도록 조치하였다.⁷⁰⁾

1937년 12월 중순, 국방조정장관 인스킵(Thomas Inskip)은 참모총장위원회(COS)가 그해 2월에 제출한 대 독일 전쟁 계획을 바탕으로 한 재무장 정책 평가 보

68) DRC minutes, 13 Jan 1936, CAB 16/123, TNA.

69) "Defence expenditure in future years," CP 316(1937), CAB 24/273, paras. 9-13, TNA.

70) 국방조정장관은 영국 국방조직의 역사상 처음으로 국방의 전 부문을 총괄한 장관직으로써, 수상을 대신하여 국방위원회(CID) 의장 임무를 수행하고 전략 문제를 감독하며 재무장과 관련된 산업 생산능력 전반을 조정하는 역할을 담당하였다. 다만 본 직책은 원칙적 권한에도 불구하고 육·해·공군장관과 달리 정책을 직접 실행할 독자적인 예하 부서를 보유하지 못한 한계점을 지니고 있었으며, 당초 기대되었던 각 군 간의 의견 조율 및 대변인으로서의 역할 또한 제한적이었다.

고서를 내각에 제출하였다. 보고서는 향후 국방의 중점이 영국 본토의 방어에 맞춰져야 함을 재차 강조하였으며 영국의 초기 목표는 ‘독일에 결정적 타격을 입히는 것’이 아니라 ‘장기전 국면에 도달할 때까지 전쟁수행능력을 유지할 수 있도록 전쟁 초기 단계에 독일로부터 심각한 타격을 받는 것을 예방하는 것’에 있음을 명백히 하였다. 따라서 육군은 유럽 본토에서의 지상전이 아니라 본토 방공 임무에 초점을 두고 인력과 장비를 편성하여 공군을 지원하는 역할을 수행하도록 권고되었다. 반면 공군 또한 이제까지의 공세적 전략폭격 전략 대신 방공에 집중할 것을 권고 받았다. 공군 참모본부는 독일 공군과 동등한 규모의 폭격기 전력을 통해 보복공격 능력을 확보할 경우 전쟁 억제력이 강화될 것이라고 판단하였으나, 인스킵은 이러한 정책이 1935년 이래 독일 공군의 현저한 증강을 막지 못했음을 지적하면서 공군이 폭격기 대신 방공을 위한 전투기 전력 증강에 주력할 것을 권고하였다. 한편 보고서는 ‘제4의 국방부문’으로서의 경제적 안정성을 장기전에서 영국이 승리하기 위한 필수적 조건으로 평가하였으며, 이 과정에서 해군은 영국 경제의 근간인 해외무역과 해상교통로를 보호하는 동시에 해상봉쇄에 의한 경제적 압박을 통해 독일을 약화시키는 역할을 부여받았다.⁷¹⁾

해군성의 입장에서 인스킵의 보고서는 어느 정도 만족할 만한 것이었다. 내각이 공식적 지위를 부여한 정책 평가 보고서에서 ‘본토 방어’ 외에 해군이 그간 주장해온 ‘해상교통로 보호’ 또한 향후 국방 중점의 근간으로 명시됨으로써 해군은 이제 전략 우선순위 결정에서 공군에 버금가는 지위를 부여받았다고 해석할 여지를 갖게 되었기 때문이었다. 반면 해외영토 방어가 전략적으로 2차적인 목표로 분류되고 장기전 수행을 위한 경제적 안정성 보존 개념이 공식적으로 인정됨에 따라 해군이 이제까지 추진해온 동아시아 지역의 함대 파견과 그러한 함대 건설을 위한 근거로 작용해온 2국 기준, 그리고 이를 위한 예산 증액 주장은 입지가 약화될 수밖에 없었다.

그럼에도 불구하고 해군성은 해군의 총 전력을 국방소요위원회(DRC) 권고안에서 제시된 규모 이상으로 증강하는 건함 계획을 제시하는 등 2국 기준을 위한 투쟁을 포기하지 않았다. 그러나 이러한 시도는 ‘해군성이 내각의 결정에 진정으로 순응하지 않았다’는 재무성의 주장에 힘을 실어줌으로써 오히려 재무성이 주장해온 재정적 제한 조치의 도입에 긍정적으로 작용하였다. 1938년 2월, 인스킵은 국방 예산에 대한 추가 평가 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 각 군의 예산에 할당제를

71) Peden, *Arms, Economics and British Strategy*, pp.153-154.

도입하려는 재무성의 입장을 지지했으며 1937~41년의 5년 동안 국방 예산을 총 16억 5,000만 파운드로 제한할 것을 권고했는데, 내각은 이 권고안을 수락하였다.⁷²⁾ 이제 해군성이 직면한 가장 절박한 위협은 ‘할당제’가 기존의 전력 기준을 대신하여 해군의 규모를 결정하는 주요 근거로 자리 잡는 것이었다. 이러한 상황 하에서 해군성 내 일부 인사들은 ‘상황을 있는 그대로 받아들이고 현재 내각에 영향을 미치고 있는 특정 위협—이를테면 독일의 공중 공격 등—의 관점 하에서 충분히 정당화될 수 있는 수단들의 승인을 추진하는 것’이 최선의 방침이라고 주장하였다. 그러나 해군성 내의 주류적 견해는 오로지 할당된 예산의 총액이 해군의 소요를 충족시키기 위해 충분해야만 할당제를 수용할 수 있다는 것이었다.⁷³⁾

해군성의 이런 비타협적 태도는 개별 부처 수준에서 문제 해결이 이뤄질 수 없음을 확증하였으며, 결국 재무장관은 할당제에 관한 최종 논의를 내각에 제기하였다. 이에 대해 내각 위원회는 전략적 견지에서 2국 기준이 바람직하다는 해군성의 주장을 받아들이긴 했지만, 재정적·경제적 고려가 우선권을 가져야 한다는 관점을 견지했으며 따라서 ‘현재의 상황 하에서 2국 기준으로 알려진 전력 기준을 약속할 수는 없다’고 결정하였다. 해군성은 이에 굴하지 않고 즉각 내각의 결정에 대한 자체적 해석—새 전력 기준에 관해 실제로 어떤 종류의 결정도 이뤄지지 않았다는—을 제시하였다.⁷⁴⁾

그러나 결국 해군성은 할당제의 시행을 저지할 수 없었으며 유일하게 남은 쟁점은 할당액의 규모뿐이었다. 재무성 관료들은 해군이 국방소요위원회(DRC) 기준보다 더 많은 예산을 배정받아야 한다는 점을 인정하긴 했지만, 그것이 그렇게 많지는 않아야 한다는 점에 단호한 태도를 보였다. 국방조정장관 인스킵은 1939~41년의 3년 동안 3억 5,500만 파운드를 할당하는 방안을 제시하였으며, 재무성 관료들은 국방소요위원회(DRC) 계획이 3억 8,500만 파운드로 완료될 수 있을 것이라고 보았고 4억 파운드가 적정 할당액이라고 주장하였다. 반면 해군성은 국방소요위원회(DRC) 기준에 대해 3억 9,500만 파운드, 완전한 새 표준에 대해 4억 4,300만 파운드가 필요할 것이라고 추산하였다. 최종적으로는 4억 1,000만 파운드의 절충안이 합의되었는데, 이는 전력증강 계획을 두고 벌어진 논쟁에서 해군의 목표가 결국 실현되지 못할 것을 확정지었다.⁷⁵⁾

72) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, pp.37-38.

73) Roskill, *Naval Policy between the Wars*, pp.421-426.

74) Bell, *Royal Navy, Seapower and Strategy*, p.42.

75) *Ibid.* p.43.

II. 결 론

1939년 9월에 독일과의 전쟁이 시작되었을 때, 해군성이 전간기 동안 확보하려 노력했던 신규 전함들 대부분은 여전히 건조 중에 있었다. 그러나 이들 주력함들이 전력화되기도 전에 독일은 이미 수상함으로 영국을 위협할 능력을 상실한 상태였으며, 진정한 위협은 영국의 생명선인 대서양 해상교통로를 둘러싼 무제한 잠수함전으로부터 나오고 있었다. 한편 전간기 동안 영국 해군의 주요 관심사였던 동아시아 전역과 싱가포르의 방위 문제는 1941년 말에 일본 해군이 소수의 영국 동아시아 함대를 격파하고 싱가포르를 함락함으로써 현실화되었으나, 여기서도 영국 함대를 압도했던 것은 영국 해군이 전간기 동안 주력해왔던 것과는 전혀 다른 형태의 전력—항공기—이었다. 결국 최종적으로 전쟁에서 승리하긴 했지만 2차 세계대전 초기 국면에서 영국 해군은 당초 기대했던 것만큼 충분한 성과를 거두지 못하였으며, 이는 해군의 전쟁 준비와 재무장 정책의 실패에 대한 원인을 규명하려는 시도로 이어졌다.

1930년대 초 영국은 독일, 일본, 이탈리아 등 다양한 위협의 부상에도 불구하고 어려운 경제적 여건 속에서 국방예산 증가 및 전력증강에 있어서 많은 어려움을 겪고 있었다. 그러나 단편적으로 영국의 경제적 쇠퇴나 재무성의 영향력만을 강조해온 연구들과 달리 전간기에 전군이 심각한 예산제약이나 전력증강 제한을 겪은 것은 아니었다. 1차 세계대전 말기에 국방부문의 새로운 당사자로 등장한 영국 공군은 1930년대 초반에 이르면 ‘항공 위협론’이 여론과 정계에 미친 영향력, 그리고 공군을 통한 억제력 발휘가 적은 비용으로 국가안전보장을 달성할 수 있도록 할 것이라는 일부 정치가들의 신념에 힘입어 전략 우선순위 면에서 우위를 점하고 급격히 성장하였다. 이는 국방 전략상의 우선순위 설정에 있어서 본토 방어를 제국과 해외 영토의 방어보다 우선시하고자 한 의도에서 비롯된 것이었으며, 동시에 전략 우선순위가 비단 전략적 요인만이 아니라 ‘한정된 자원 및 경제력에 대한 고려’라는 경제적 요인에도 영향을 받은 결과이기도 하였다.

이에 대해 해군성은 항공력의 발전에도 불구하고 영국이 여전히 무역과 해상교통의 유지에 국가의 생존을 의지하고 있으며 이러한 과정에 있어서 공군력이 결코 해군력을 대체할 수 없음을 강조함으로써, 국방전략의 한 축으로써의 ‘해상교통로 보호’와 해군의 존재 자체가 ‘본토 방어’를 위해서도 여전히 필수적임을 정계와 여론에 성공적으로 납득시키고 공군력 위주의 국방 논리에 대응하였다.

그러나 이렇듯 성공적인 대응 논리에도 불구하고 구체적 전력 건설 계획에 있어서 해군성은 해상교통로 보호를 위한 전력의 확보보다는 독일과 일본의 주력함대에 대응할 전함 전력의 확충과 관련 예산의 증대를 지속적으로 요구하였다. 이는 영국 해군의 의도와 전략적 중심이 여전히 직접적인 ‘해상교통로 보호’보다는 부차적인 ‘해외영토 방어’에 경도되어 있었음을 보여주는 동시에 영국 해군이 함대 결전 위주의 전략에서 여전히 벗어나지 못했음을 드러내는 것이었다. 또한 전략 우선순위 설정에 있어서 경제적 요소가 이미 전략적 요소에 버금가는 주요 영향 요인으로 확립되었음에도 불구하고 ‘한정된 자원 내에서의 국가안보 확립 필요성’이라는 상황적 과제를 경시한 해군의 전력 건설 계획은 재무성의 지속적인 저항에 직면하였으며, 그 결과 지속적인 전력 증강 시도에도 불구하고 영국 해군은 전략 우선순위의 과정에서 과거에 누려왔던 ‘선임군’의 지위를 회복하지 못하였다.

한국이 직면한 안보환경 또한 전간기 영국과 크게 다르지 않다. 현재 한국은 과거와 같은 대 북한 일변도의 군사대비태세에서 벗어나 중국·일본 등 주변 해양 강국들과의 해양 영토분쟁 가능성, 북한의 탄도탄 위협과 NLL 해역에서의 국지도발 위협, 해상교통로 보호 및 해적에의 대처 등 서로 다른 차원의 다양한 안보 소요에 직면해 있으나, 그런 반면 경제 성장의 둔화와 군복무 가용인원의 감소, 인구의 노령화에 따른 복지비용의 증가 등으로 인하여 국방 부문에 투입 가능한 예산 및 자원의 증가에는 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다.

이렇듯 안보 환경이 변화함에 따라 한정된 자원 내에서의 전략적 우선순위 설정이 그 어느 때보다 중요해진 상황 하에서, 우리 해군의 전략 설정 및 전력 건설 방안 또한 변화가 필요하다. 사면이 바다로 둘러싸인 섬나라라는 지리적 환경과 국가의 생존을 철저히 해양을 통한 무역에 의존하는 경제적 환경이라는 막대한 이점에도 불구하고 영국 해군이 잘못된 대처로 인해 전략 우선순위 논의에서 합당한 지위를 회복하지 못한 사례에서 볼 수 있듯이, 이제까지 아 해군이 해온 것처럼 단순히 해양안보의 중요성을 강조하는 것만으로는 변화된 안보환경 하에서 해군의 존재 의의와 충분한 전력 확보를 담보할 수 없다. 이제 핵심은 ‘해양 위협에 대처하는 것이 중요하다’고 단선적으로만 강조하는 것이 아니라 ‘여러 다른 위협들도 불구하고 특히 해양 위협에 대한 대처가 우선시되어야 하는 이유와 근거’를 도출하고, 그에 필요한 전력을 ‘현재의 한정된 자원 내에서 효율적으로 확보할 방안’을 설득력 있게 제시함으로써 국방 전략 상의 우선순위 설정에서 합당한 입지를 확보하는 데 있을 것이다.

참고문헌

1. 1차 사료

1) 내각/국방위원회/국방소요위원회 문서

Cabinet: CAB 16/67(1925), CAB 16/106(1932), CAB 16/111(1934)

Committee of Imperial Defence: CAB 2/3(1922), CAB 3/3(1922)

Defence Requirements Committee: CAB 16/109(1933-1934)

2) 신문

The Times Digital Archive, 1932-1938. <http://gale.cengage.co.uk/times-digital-archive/times-digital-archive-17852006.aspx> (accessed 25 Mar 2013)

2. 2차 자료

1) 단행본

Bell, Christopher, *The Royal Navy, Seapower and Strategy Between the Wars* (Clifonia: Stanford University Press, 2000).

Boyle, Andrew, *Trenchard, Man of Vision* (London: Collins, 1962).

Buckley, John, *Air Power in the Age of Total War* (London: UCL Press, 1999).

Clayton, Anthony, *The British Empire as a Superpower, 1913-1939* (Athens: University of Georgia Publishing, 1986).

Davies, Evan, et al., *Charted and Uncharted Waters: Proceedings of a Conference on the Study of British Maritime History* (London: National Maritime Museum, 1981).

Ferris, John, *The Evolution of British Strategic Policy, 1919-1926* (Basingstoke: Macmillan, 1989).

Higham, Robin, *Armed Forces in Peacetime: Britain, 1918-1940* (Hamden: Archon, 1962).

Maddison, Angus, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982).

Murfett, Malcolm, *The First Sea Lords* (London: Praeger, 1995).

Peden, George, *Arms, Economics and British Strategy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

Roskill, Stephen, *Naval Policy between the Wars, Vol.2* (London: Collins, 1976).

2) 논문

- Baugh, Daniel A., "Confusions and Constraints: The Navy and British Defence Planning, 1919-39," in *Naval Power in the Twentieth Century*, ed. N.A.M. Rodger (Annapolis: Naval Institute Press, 1996).
- Bialer, Uri, "Elite Opinion and Defence Policy: Air Power Advocacy and British Rearmament during the 1930s," *British Journal of International Studies*, No.6 (1980): pp. 32-51.
- Clark, Alfred P., "Till Disaster Overwhelms Us: The British Treasury in Foreign Policy and Defence, 1931-1939," Ph.D dissertation, California, 1977.
- Ferris, John, "Fighter defence before Fighter Command: the rise of strategic air defence in Great Britain, 1917-1934," *Journal of Military History*, No.63 (1999).
- Hamilton, Charles, "British naval policy, policy makers and financial control, 1860-1945," *War in History*, No.12 (2005): pp.371-395.
- Papp, Nicholas G., "The Anglo-German Naval Agreement of 1935," Ph.D. dissertation, Connecticut, 1969.

Abstract

Discussion on the Strategic Priorities and Navy's Coping in the Interwar Period Britain, 1919-1939

Jeon, Yoon-Jae*

The purpose of this research paper is to reevaluate the factors that affected the Royal Navy's rearmament and preparation for war by conducting analysis on the discussion held in the Britain on the strategic priorities and Navy's coping measures adopted during the interwar period. After the end of the WWI, each of the military arms of the Britain faced significant difficulty in securing budget and increasing their military power all throughout the interwar period, and the Navy was not an exception. The WWII that got started on September 1939 was the turning point in which this difficulty led to full-fledged crisis. Immensely many criticisms followed after the war and problems were identified when it comes to the Royal Navy's performance during the war.

This type of effort to identify problem led to the attempt to analyze whether Royal Navy's preparation for war and rearmament policy during interwar period were adequate, and to identify the root causes of failure. Existing studies sought to find the root cause of failed rearmament from external factors such as the deterioration of the Britain itself or pressure from the Treasury Department to cut the budget for national defense, or sought to detect problems from the development of wrong strategies by the Navy. However, Royal Navy's failed preparation for the war during interwar period is not the result of one or two separate factors. Instead, it resulted due to the diverse factors and situations that the Britain was facing at the

* Combat System Officer, ROKS Park Dongjin, ROK Navy

time, and due to intricate and complex interaction of these factors. Meanwhile, this research paper focused on the context characterized by 'strategic selection and setting up of priorities' among the various factors to conduct analysis on the Navy's rearmament by linking it with the discussion held at the time on setting up strategic priorities, and sought to demonstrate that the Navy Department's inadequate counter-measures developed during this process waned Royal Navy's position.

After the end of WWI, each of the military arms continued to compete for the limited resources and budget all throughout the interwar period, and this type of competition amidst the situation in which the economic situation of Britain was still unstable, made prioritization when it comes to the allocation of resources and setting up of the priorities when it comes to the military power build-up, inevitable. Amidst this situation, the RAF was able to secure resources first and foremost, encouraged by the conviction of some politicians who were affected by the 'theory of aerial threat' and who believed that curtailing potential attack with the Air Force would be means to secure national security at comparatively lower cost. In response, Navy successfully defended the need for the existence of Navy despite the advancement of the aerial power, by emphasizing that the Britain's livelihood depends on trade and on the maintenance of maritime traffic.

Despite this counter-measuring logic, however, Navy's role was still limited to the defense of overseas territory and to the fleet run-off instead of sea traffic route production when it comes to the specific power build-up plan, and did not understand the situation in which financial and economic factors gained greater importance when it comes to the setting up of strategic priorities. As a result, Navy's plan to build its powers was met with continual resistance of the Treasury Department, and lost the opportunity to regain the status of 'senior service' that it had enjoyed in the past during the competition for strategic prioritization. Given that the strategic and economic situation that Korea faces today is not very different from that of the Britain during the interwar period, our Navy too should leverage the lessons learned from the Royal Navy to make the effort

to secure viable position when it comes to the setting of priorities in case of national defense strategy by presenting the basis on why maritime coping should be prioritized among the numerous other threats, and by developing the measures for securing the powers needed effectively amidst the limited resources.

Keywords : 20th Century Britain, Royal Navy, Rearmament, national defense strategy, maritime strategy, strategic priorities