

제1차 대전기 영국의 軍과 政治 : 군사전략수행을
둘러싼 民軍指導者들간의 갈등을 중심으로

Army and Politics in Britain during the First World
War : Focusing on the Conflicts between Politicians
and Generals

1997. 12. 31.

육군사관학교 화랑대 연구소

제1차 대전기 영국의 軍과 政治 : 군사전략수행을
둘러싼 民軍指導者들간의 갈등을 중심으로

Army and Politics in Britain during the First World
War : Focusing on the Conflicts between Politicians
and Generals

1997. 12. 31.

육군사관학교 화랑대 연구소

최 종 보 고 서

○ 국문 제목 : 제1차 대전기 영국의 軍과 政治 : 군사전략수행을 둘러싼 民軍指導者들간의 갈등을 중심으로

(영문제목) : Army and Politics in Britain during the First World War : Focusing on the Conflicts between Politicians and Generals

○ 연구 기간 : 1997. 1. 1. - 1997. 12. 31. (1 년)

1997년 12월 31일

연구기관명 : 육사 부설 화랑대 연구소

연구책임자 : 이 내 주

연구원:



요 약 문

연구 과제명	(국 문) 제1차 대전기 영국의 軍과 政治 (부제목) 군사전략수행을 둘러싼 民軍指導者들간의 갈등을 중심으로			
	(영 문) Army and Politics in Britain during the First World War (부제목) Focusing on the Conflicts between Politicians and Generals			
연구 책임자	소 속	군대문화 연구실	성 명	이 내 주
연구 비	3,900,000 원		연구기간	1997년 1월 부터 12 개월

그 동안 제1차대전은 많은 역사가들의 주목을 받아 왔다. 하지만 이들의 관심은 주로 전쟁의 원인 문제에 집중되었으며, 전쟁수행 과정에 관해서는 매우 소홀히 취급되어 왔다. 제1차 대전에 대한 종합적인 이해를 위해서는 전쟁수행에 관한 연구 마찬가지로 필요하다. 특히 이 분야에서는 '軍과 政治'가 긴밀한 관련을 갖고 있었기 때문에, 이 주제에 대한 연구는 일반 역사와 戰史와의 연결고리를 제공할 수 있다.

따라서 제1차 대전기에 영국에서 군사전략수행을 둘러싸고 고등정치 차원에서 민간정치가들과 군 고위장성들 사이에 발생한 갈등을 중심으로 '군과 정치'의 관계를 살펴보려는 것이 본 연구의 목적이다. 넓은 관점에서는 '전쟁과 사회'라는 큰 구도하에서 정치군사면의 변화를 고찰하려는 것이다.

제1차 대전 중에 애스키스나 특히 로이드 조지같은 민간정치가들은 키치너, 로버트슨, 헤이그 등 영국 육군의 수뇌부 장군들과 전략수행을 둘러싸고 간혹 의견 충돌을 일으켰다. 특히 '총력전'이라는 전쟁의 성격은 이를 더욱 가속화하였다. 국내 전시경제와의 연관이라는 보다 포괄적 입장에서 전쟁수행을 감독한 로이드 조지와 서부전선에서의 승리라는 전략목표에만 집착한 군 수뇌부간의 갈등이 대표적이었다. 그러나 이러한 갈등은 구조적인 것은 아니라, 모두 전쟁에서 승리하기 위해 최선의 방법을 모색하는 과정에서 파생된 견해의 불일치에 불과하였다.

FINAL REPORT SUMMARY

Project Title	Army and Politics in Britain during the First World War : Focusing on the Conflicts between Politicians and Generals		
Principal investigator	Name	Organization & Address	Title
	Nae-Joo Lee	Dept. of History(KMA)	Asso. Prof., Ph.D.
Duration & Amount of Grant	1st year		2nd year
	From 1997. 1.1. To 1997. 12.31. (3,900,000 Won)		From To (Won)
	Total (3,900,000 Won)		

Summary of Completed Project

The main purpose of this project is, mainly by analysing the conflicts between politicians and generals in relation to the war strategy of the British army during the First World War, to show that the ultimate supremacy of the civilian power was never in doubt despite politicians' suspicions, and that the conflicts had no ideological background.

There were so many actors who involved in the conflicts, but this project approaches the theme by considering the interaction between Asquith, Lloyd George in the politics and Kitchner, Robertson, Haig, Wilson in the High Command. It means that the project focuses on 'high politics'.

목 차

I. 머 리 말	1
II. 대전 前 영국의 軍과 政治	4
III. 새로운 전쟁 양상과 軍 위상 제고	6
IV. 로이드 조지의 전략수행과 軍의 반응	12
V. 맺 음 말	20

I. 머리말

전략적 측면에서 20세기에 접어들기까지 영국은 인접국의 기습공격에 대비하기 위하여 평상시에 대규모의 군대를 유지할 필요가 없었다. 바다로 격리되어 있다는 지리적 위치가 영국에게는 시간을 확보할 수 있는 전략적 이점으로 작용한 것이다. 따라서 육지방어라는 문제와 끊임없이 씨름해온 대륙 국가들과는 달리 전통적으로 영국은 해군을 중점적으로 육성해 왔다. 17세기 혁명 이래로 의회는 국왕에게 최소한의 상비군만을 유지할 수 있는 권한과 예산을 부여하였고, 설상가상으로 소규모의 상비군조차 끊임없는 감시의 대상이 되었다. 전통적으로 의회는 군대의 효율성 제고보다는 현상유지에 관심을 두었다. 사회적으로도 자유민주주의의 확산과 더불어 군의 리더들은 자신들이 수호하는 대의제 정부로부터 합당한 대접을 받지 못하였다. 오히려 민간정치가들은 국가의 권력 중심부에서 군을 제외시키려고 하였다.

그러나 산업혁명 이후 전개된 경제적 변화는 정치로부터 군을 배제하려는 시도를 구조적으로 어렵게 만들었다. 전쟁의 기술적 발전은 民軍을 전적으로 ‘상호의존적’(interdependent) 관계로 만들었다.¹⁾ 결과적으로 민군 사이에 놓여 있던 전통적인 책임의 경계선은 유명무실하게 되었다. 1870년대 이후로 과학기술의 발전에 힘입어 놀라운 속도와 규모로 산업이 발전하였다. 새로운 자동공작기계의 발명과 新공정의 채택에 의한 대량생산체제의 도래, 신속한 수송을 가능케 한 철도교통의 발달 등은 ‘총력전’(total war)의 가능성을 열어 놓았다. 말 그대로 충돌이 군사력에만 한정된 것이 아니라, 해당 국가의 경제력 전체가 동원 및 집중되는 사건으로 변모한 것이다.²⁾ 이제 전쟁은 지난 세기와 같이 일부 군인들에게만 국한된 멀리서 들려오는 흥미 있는 뉴스거리가 아니라, 당사국의 전 국민이 개입되는 일대 사건으로 변하였다. 따라서 전쟁은 비단 전략·전술 뿐만 아니라, 당사국의 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에 커다란 영향을 미치게 되었다.

이와 같이 1914년에 시작된 총력전이라는 새로운 시대의 개막은 민군관계에서 새로운 문제들을 만들어 내었다. 이제 대부분의 군사적 결정은 전시국민경제라는 큰 틀과 연계되어 군인들 단독으로는 해결할 수 없는 정치적 이슈들을 포함하였다.³⁾ 전쟁 발발

1) M. Howard, *Soldiers and Governments: Nine Studies in Civil-Military Relations* (London, 1957), p. 18.

2) 영국의 경우에 대해서는 P. Dewey, “The New Warfare and Economic Mobilization,” in J. Turner (ed.), *Britain and the First World War* (London, 1988), pp. 70-84를 볼 것.

3) David R. Woodward, “Britain in a Continental War: The Civil-Military Debate over the

초기에 민간정치가들은 전쟁수행을 위하여 군 지휘관들이 필요로 하는 인원과 물자를 공급하는 범위로 자신들의 역할을 제한하였다. 그러나 군의 요구 규모가 엄청나게 증가하고 전상자의 수가 급증하며 예상하였던 승리가 아주 멀리 있는 것처럼 보이자 그 동안 잠복해 있던 군에 대한 불만이 표출되었다. 무엇보다도 민간정치가들은 새로운 양상의 전쟁에 직면하여 이른바 전쟁 전문가인 군인들조차 갈피를 잡지 못하고 있다고 의심하기 시작하였다.⁴⁾ 이제 민간정치가나 관료들은 그 동안 금기시 되어 온 군사분야까지 개입할 필요를 느끼기 시작하였다. 대전 당시에 프랑스 수상였던 클레망소(G. Clemenceau)가 지적한 대로, 이제 전쟁은 군인들에게만 일임할 수 없는 너무 중대하고 심각한 문제가 되었던 것이다.⁵⁾

1914년 9월 마르느 전투(the Battle of Marne) 이후에 서부전선에서 지속된 참호전과 이로 인한 대량살상의 참상이 본국에 알려지기 시작하면서 군의 전쟁수행 역량과 방향에 대한 의구심이 제기되었다. 이는 곧 정치가들이 군 수뇌부의 군사전략수행에 구체적으로 개입하는 계기로 이용되었다. 이들은 ‘동부전선 우선주의’(the Easterners)를 내세운 재무부장관 로이드 조지, 해군장관 처칠(W. Churchill), 그리고 전쟁위원회(War Council) 책임자(Secretary) 행키(M. Hankey) 등이었다. 이들은 당시에 서부전선에 집중되어 있던 전략방향을 터키나 발칸 지역으로 전환해야만 한다고 주장하였다.⁶⁾ 비록 이들의 주도로 1915년 4월에 단행된 다다넬스(Dardanelles) 해협 점령 시도가 참담한 실패로 끝났지만, 이들의 의견은 종전 시까지 민군간에 끊임없는 갈등을 불러일으킨 원천이 되었다.

소수 예외를 제외하고 군부는 서부전선을 우선하는 군사전략(the Westerners)을 선호하였다. 군의 元老였던 키치너卿(Lord Kitchener) 및 프렌치卿(Sir John French), 1915년 말-1918년 초에 제국총참모장(Chief of the Imperial General Staff)을 역임한 로버트슨卿(Sir William Robertson), 그리고 프렌치卿 후임으로 원정군 총사령관(Command-in-Chief of the British Expeditionary Force) 직책을 맡은 헤이그卿(Sir Douglas Haig) 등 군부의 대부분 지도자들은 서부전선 우선의 기존전략을 변경하려는 어떠한 시도에도 완강하게 반발하였다.⁷⁾ 정치계에서도 1916년 말까지 수상을 지낸 애스퀴스(H. Asquith)는 확고한 서부전선 우선주의자였으며, 이러한 입장은 국왕에 의해

Strategical Direction of the Great War of 1914-18,” *Albion*, Vol. 12 (1980), pp. 37-65를 참고할 것.

4) David Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, 2 vols. (London, 1938), pp. 2037-39.

5) M. Howard, *op. cit.*, p. 20.

6) 이에 대한 자세한 내용은 David R. Woodward, *Lloyd George and the Generals* (London, 1983), pp. 27-47, “Chapter 2 Balkanite”를 볼 것.

7) D. French, “Allies, Rivals and Enemies: British Strategy and War Aims during the First World War,” in J. Turner, *op. cit.* (1988), p. 24.

서도 지지되었다.⁸⁾

원칙상 군 지휘관과 내각(the Cabinet) 사이에 권한의 분배가 합의되기는 하였다. 전략의 大觀을 결정하는 것은 내각이었지만, 위로부터의 지나친 간섭이 없이 戰場에서 명령을 내리고 이를 실행에 옮기는 것은 해당 지휘관의 임무였다. 그러나 실제로 내각이 정책결정과 실행 사이에 적절한 경계선을 긋고 이를 고수한다는 것이 거의 불가능하였다. 동일한 입장에서 군의 리더들은 군사문제에 관한 전문가로서 국가의 전쟁수행 전략에 대해 각자의 아이디어를 정책결정에 반영코자 하였다. 이러한 목적 달성을 위해 만일 필요하다면 내각의 구성원인 각 부처 장관들 사이에 대립을 조장하거나, (대전 중 헤이그가 간혹 시도한 바와 같이) 국왕을 통하여 직접 수상에게 압력을 가하는 방법을 모색하였다.⁹⁾ 더구나 당시에 키치너卿, 헤이그, 그리고 로버트슨과 같은 군 수뇌들이 민간정치가에 필적하는 대중적 존경과 인기를 얻고 있었기에, 이들에 대한 명분 없는 파면은 심한 경우 관련 정치가의 정치생명마저 위협할 수도 있었다.

본 연구는 제1차 대전시 영국의 군과 정치의 관계를 고등정치(high politics) 차원에서 국내 전시경제를 주도하였던 민간정치가 로이드 조지와 육군 수뇌부간에 군사전략수행을 둘러싸고 전개된 갈등을 중심으로 살펴보려는 시도이다. 좀더 넓은 관점에서는 전쟁과 사회(war and society)라는 큰 구도 속에서 대전시 영국 정치군사면의 변화를 분석하려는 것이다.¹⁰⁾ 이를 위해 우선적으로 대전 이전 영국의 군과 정치 관계를 살펴본 후 대전 발발 이후의 변화를 부각시키겠다. 이어서 영국이 본격적으로 총력전 체제로 돌입하기 이전인 애스퀴스 정부 하에서 전개된 민군관계의 양상을 고찰하겠다. 마지막으로 영국의 전쟁수행을 실질적으로 이끌면서 군사전략수행에 무시 못할 영향력을 행사한 로이드 조지와 군 수뇌부간의 갈등 양상을 분석하여 전시 민군관계의 특질을 도출하겠다.

8) David R. Woodward, *op. cit.* (1980), pp. 39-40.

9) R. Blake (ed.), *The Private Papers of Douglas Haig 1914-1919* (London, 1952), p. 36.

10) 그 동안 戰爭에 대한 연구는 국내에서 많이 이루어져 왔다. 그러나 기존 연구들은 주로 '전략과 전술'이라는 일반적으로 군의 고유영역으로 인식되는 분야에만 집중되어 왔다. 물론 이러한 주제에 대한 연구가 우선적으로 이루어져야 한다는 데에는 전적으로 동감이다. 그러나 '총력전'이었던 제1차 대전을 순수 군사적인 측면에서만 분석한다면 전쟁의 전체 상을 제대로 파악하기가 어렵다. 전략·전술과 더불어 관련 국가들의 정치·경제·사회·문화 등 諸 분야의 변화도 고찰할 때 전쟁의 본질에 대한 정확한 이해가 가능하리라 생각된다.

II. 대전 前 영국의 軍과 政治

1871년에 단행된 카드웰의 군 개혁을 둘러싼 군내외의 열띤 논쟁에도 불구하고 19세기 동안에 영국에서 민군관계는 비교적 순조롭게 이루어졌다. 영국을 지배하던 군과 민간기관의 지도자들은 동일하게 부유한 토지귀족계층 출신이었다는 점이 양자간의 충돌을 더욱 최소화하였다. 賣職에 의한 장교직 획득이라는 특이한 제도는 이것이 대륙에서와 같이 군부가 하나의 특권계급으로 등장하는 것을 방지하였다는 근거 하에서 옹호되었다. 낮은 급료에다가 승진하기 위해서는 거금이 필요하였던 장교들은 사회내의 다른 집단과 갈등을 초래할 지도 모를 군 단독의 이익집단화를 도모하지 않았다.

비록 이러한 제도가 효율적인 군대를 만들어내지는 못하였지만,¹¹⁾ 이는 영국의 전통적인 의회의 자유에 대한 군으로부터의 어떠한 위협도 방지할 수가 있었다. 영국 내란시 크롬웰(Oliver Cromwell)의 독재정치를 경험한 영국민들은 그 이후로 군사독재의 가능성을 경계하여 왔다.¹²⁾ 그리하여 의회는 1689년 명예혁명 이후 매년 제정되는 의회법을 통하여 육군을 통제하기에 이르렀다. 19세기에 와서도 이 전통은 그대로 유지되었다. 나폴레옹 전쟁이 끝난 뒤에 토리와 휘그 兩黨은 적극적으로 육군예산을 삭감하려고 하였다. 표면적으로는 납세자들의 이익을 보호하려는 조치였지만, 근본적으로는 강력한 군대의 출현을 우려하였던 것이다. 워털루의 영웅 웰링턴 공작이 수상에 임명되었을 때 일부 의원들은 군사독재라고 비난하였지만, 그 자신은 수상으로서 의회의 권한을 침해할 정도로 월권을 행사할 의도가 전혀 없었다.¹³⁾

“군은 결코 정치에 관여해서는 안된다”는 전통은 역으로 군 문제에 대한 민간정치의 가의 불간섭 원칙과 상통하였다. 1852년 사망 시까지 민군관계를 주도하였던 웰링턴은 정치로부터 군의 배제는 의회가 군대의 훈련과 조직에 관여하지 않는 한 효과적일 수 있다고 믿었다. 물론 어느 누구도 군대 문제에 대한 입법권이 의회에 있음을 부인하지는 않았으나, 실제로는 가능하면 의회는 군대문제에 간섭해서는 안된다는 점이 통례였다. 원래 이는 군을 어떠한 집권 정당의 도구로서보다는 국가의 봉사자로서 자리매김하려는 고려로부터 나왔다. 그러므로 갈등은 정부와 군의 리더들이 군대의 활용 방향에 대하여 서로 다른 생각을 갖고 있을 경우에만 불거져 나올 수 있었다. 이러한 민군간의 불간섭 전통으로 인하여 군의 무능력과 준비부족을 뚜렷하게 드러낸 크리미아 전쟁(the

11) 예컨대, 나폴레옹 전쟁 시에 웰링턴 공작(Duke of Wellington)은 “영국군에서 어느 누구도 군사교범을 자신의 행동 지침서로서 생각하고 읽지 않는다”고 심각하게 토로하였다(M. Howard, *op. cit.*, 1957; p. 27).

12) A. Preston, “Introduction,” in P. Dennis and A. Preston (eds.), *Soldiers as Statesmen* (London, 1976), pp. 22-23.

13) M. Howard, *op. cit.* (1957), p. 28.

Cremean War, 1853-56년) 이후에도 의회는 강력하게 군 개혁을 추진하지 못하였다.¹⁴⁾

크리미아 전쟁 이후에 영국군은 유럽 열강을 상대로 한 전쟁이나 대규모 식민지 소
요를 경험하지 않았다. 정치지도자들은 일련의 소규모 식민지 전투에서의 승리를 이용
해 여론을 부추기기만 했을 뿐, 실질적인 군 개혁이나 군에 대한 재정지원에는 무관심
하였다. 더구나 그 동안 식민지 전쟁에서 얻은 일방적 승리로 인하여 군의 리더들은 과
거의 경험에 안주할 뿐, 급변하는 시대적 변화를 반영하는 군 개혁에는 극히 미온적인
반응을 보였다.¹⁵⁾

대전 전에 민군 지도부간에 갈등이 처음으로 심각하게 일어난 것은 1871년에 단행
된 카드웰(Edward Cardwell)의 군 개혁 시기였다. 이의 핵심은 장교직의 매관 금지, 연
대 연고지 제도 및 단기복무제의 실시였다. 만일 이러한 개혁작업이 이루어지지 않았다
면 영국은 19세기 말에 일어난 각종 식민지 전쟁에서 성공적으로 대응하지 못하였을
것이다. 개혁 과정에서 정치가들이 가장 반대한 것은 장교직의 매매였고, 급기야는 이
문제를 놓고서 자유당 당수였던 글래드스톤과 카드웰이 대립하였다. 그러나 군 元老들
의 우려에도 불구하고 카드웰 개혁은 어떠한 헌정적 위기도 초래하지 않았으며, 민군간
에 원만한 관계는 지속되었다.

그러나 세기 말에 발발한 보어전쟁(the Boer war)은 그 동안 영국군에 내재해 있던
문제점들을 확연하게 드러내었다. 무엇보다도 심각한 문제는 영국 육군의 궁극적 활용
에 관한 것이었다. 넓은 관점에서 이는 세기의 전환기에 세력균형의 측면에서 영국의
위상이 위축되고 있다는 위기감에서 나왔다. 전통적으로 육군국가였던 독일이 강력한
해군력 마저 구비함에 따라 영국의 국가지도층은 국가방위의 문제를 심각하게 고려해
야만 되었다. 어느 정도의 국부가 국가방위를 위하여 할당되어야만 하는가? 그리고 만
일 일정한 금액이 배정된다면, 육군과 해군간의 방위비 할당 비율은 어떠해야만 되는
가? 유럽 원정군을 유지해야만 되는가? 만일 그렇다면 평화시에 징병제를 실시하는 것
이 타당한가? 이러한 많은 의문들이 제기되어 보어전쟁 직후부터 활발하게 논의되었다.
불가피하게 이는 그 동안 정치와는 먼 거리에 있던 군대를 정치분야로 끌어들이는 계
기가 되었다.¹⁶⁾

14) 원태재, 『영국육군개혁사: 나폴레옹전쟁에서 제1차 세계대전까지』 (한원, 1994), pp. 200-201.

15) 원태재, “20세기초 영국 육군 개혁: 남아프리카전쟁에서 1차 세계대전까지” 『정하명 교수 정
년 기념 논집』 (서울, 1993), p. 243.

16) 이 시기에 제기된 이슈는 크게 피셔(J.A. Fisher)의 해군개혁, 할데인卿(Lord Haldane)의 육
군개혁, 그리고 로버츠卿(Lord Roberts)의 국민개병제연맹(National Service League)에 의한
징병제 채택운동 등 세 가지로 요약될 수 있다. 피셔의 강력한 리더쉽 하에서 해군은 드레드
노트艦(Dreadnaught)을 중심한 군비확장에 열을 올리고 있었다. 그러나 해군의 활동은 불가
피하게 육군과의 갈등을 내포하고 있었다. 각 軍은 서로 복잡하게 엉켜있었을 뿐만 아니라 각
이슈마다 민간 지지세력과 긴밀하게 연결되어 있었다. 대중 매체를 통한 선전과 목적을 관철
하기 위한 정치적 로비 행위가 활발하게 전개되었다.

1902년에 설치된 제국방위위원회(Committee of Imperial Defence, 이하 CID로 略稱)가 많은 업적을 이루었음에도 불구하고, 국가방위전략에 대한 異見을 조정하기에는 역부족이었다. 비록 내각이 이러한 사항을 논의하고 결정할 최고기구였지만, 이 기간에 내각 마찬가지로 산적된 여타 사안들로 인하여 관심이 흩뜨려져 적절한 조치를 취하기가 곤란하였다. 영국 육군사에서 중요한 의미를 갖는 할데인의 육군개혁이 이 시기에 이루어졌음에도 불구하고, 에드워드 7세 치세(1902-11년)의 민군관계를 정확하게 평가하기는 어렵다. 이를 위한 어떠한 시도도 논쟁적일 수밖에 없지만, 이 시기에 국가방위의 문제가 예전과는 달리 민감한 정치적 이슈로 부상하였다는 점에는 이견이 없다. 20세기에 접어들면서 각 군의 수뇌부는 의도하는 목표를 달성하기 위하여 정치권에 대한 로비활동은 물론이고, 언론 매체를 적극적으로 활용해야만 되었다.

III. 새로운 전쟁 양상과 軍 위상 제고

이전의 소규모 전쟁들은 군과 정부의 영역이 손쉽게 구분되는 제한 책임의 원칙하에서 수행되었다. 전쟁은 대다수 국민의 일상생활에 거의 영향을 미치지 않았다. 이는 주로 본국으로부터 멀리 떨어진 지역에서 소규모 직업군인들에 의하여 치러졌다. 더구나 통신수단이 발달하지 못하여 런던의 본국 정부는 戰場의 지휘관에게 전쟁수행과 관련하여 별다른 영향력을 행사할 수가 없었다.¹⁷⁾ 그러나 이제 전쟁은 지난 세기와 같이 일부 군인들에게만 국한된 멀리서 들려오는 흥미 있는 뉴스거리가 아니었다. 당사국의 대다수 국민이 개입될 수밖에 없는 엄청난 사건으로 등장하였다. 따라서 전쟁은 비단 전략·전술 뿐만 아니라, 해당국가의 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에 커다란 영향을 미치게 되었다.

이와 같이 1914년에 시작된 총력전이라는 새로운 시대의 개막은 민군관계에서 새로운 문제들을 만들어 내었다. 民軍 수뇌부간에 갈등이 1914-18년의 제1차 大戰期 보다 심각하였던 경우는 없었다. 전혀 예상치 못한 영국군의 대규모 희생자 수와 국민 각자의 삶이 전쟁의 영향권 안에 놓이게 된 현실이 갈등의 정도를 심화시켰다. 총력전이라는 새로운 전쟁 양상에 처하여 영국 민주주의의 능력은 어려운 시험에 처하였던 것이다. 전쟁전략 成案시 민간정치가의 책임 한계는 어디까지인가? 逆으로 군대의 책임은 어디에서 시작하는가? 근본적으로 이러한 전략적 논의는 서부전선의 참호전에서 자행되는 대규모 살상에 영국군이 어느 정도로 개입해야만 되는가와 밀접하게 연결되어 있

17) R. Blake, "Chapter 2 Great Britain" in M. Howard, *op. cit.*, p. 39.

었다. 즉, 최전선에서 끊임없이 긴박한 전투 임무를 수행하는 야전군 리더들과 전장의 병력을 大戰略에 입각하여 매번 다른 곳으로 전환하려고 시도하는 정치가들 간에 불신과 갈등이 있었다.

제1차 대전 전에 군의 전략 입안자들은 영국이 부분적으로만 개입하는 단기전을 예상하였다. 이러한 판단 하에 참전 선포후 영국 정부는 소규모 원정군만을 프랑스 지역에 파병하였다. 전쟁은 2-3개월 이내에 종결될 것이라는 낙관적 분위기가 영국의 수뇌부로 하여금 쉽사리 이러한 결정을 하도록 고무하였다. 그러나 이로 인해 영국은 프랑스와 플랜더스(Flanders)에서 엄청난 희생이 강요된 장기간의 전쟁에 깊숙이 개입하게 되었다. 대전의 발발과 더불어 그 동안 누적되어온 문제들이 더욱 첨예하게 대두되었다. 제1차 대전은 승리를 위하여 국가의 모든 역량을 동원해야만 하는 총력전이었기에 다른 어떠한 전쟁시보다도 민군관계가 복잡하게 되었다.

전쟁이 발발한 이후에도 자유당 정부는 여전히 '정상대로'(business as usual)¹⁸⁾ 원칙에 입각하여 종래의 경제 및 산업정책을 유지하였다. 그러나 당초의 예상과는 달리 전쟁이 총력전으로 확대되면서 정부는 곧 많은 어려움에 직면하게 되었다. 기존정책으로는 전쟁을 효율적으로 수행할 수 없음이 분명하게 되었다. 이제 모든 군사적 결정은 민간인들의 사기, 국가재원의 활용, 인력의 배분 등과 같이 軍 단독으로는 감당해낼 수 없는 정치적인 이슈들을 포함하게 되었다.¹⁹⁾ 무엇보다도 중요한 것은 이러한 목표 달성을 위해 정부가 취할 역할이었다. 초기에 기존 체제를 거의 수정하지 않고 문제를 해결해 보려던 정부도 결국에는 그 동안 고수해 온 자유방임주의 정책을 포기하고 산업활동에 광범위하게 개입하기 시작하였다. 특히 1915년 5월 군수물자부(the Ministry of Munitions)의 신설을 계기로 군수물자 생산 관련 산업분야에 대한 적극적 간섭정책으로 전환하였다.²⁰⁾

경제적 자원과 人力에 대한 국가통제의 강화는 영국 군사전략의 변화와 밀접하게 연결되어 있다. 1914년 이전에 영국 정부는 대규모 병력을 대륙에 파견한다는 전략개념에 반대하였다. 그 대신에 소규모 모병으로 구성된 기존 軍, 특히 이 중에서도 海軍(the Royal Navy)을 이용하여 전쟁에 임하려고 하였다.²¹⁾ 이러한 전략의 주창자들은 독일의 주요 항구들에 대한 봉쇄를 통해 독일경제를 파국으로 몰고 가서 결국에는 독일을 패

18) 이는 정부가 전쟁 발발 前의 상태를 그대로 유지하면서 전쟁 수행할 것임을 의미함.

19) D.R. Woodward, "Britain in a Continental War: The Civil-Military Debate over the Strategic Direction of the Great War of 1914-18," *Albion*, Vol. 12 (1980), pp. 37-65를 참고할 것.

20) C. Wrigley, "The Ministry of Munitions: An Innovatory Department," in K. Burk (ed.), *War and the State: The Transformation of British Government 1914-19* (London, 1982), pp. 32-56.

21) D. French, "The Rise and Fall of 'Business as Usual'," in *Ibid.*, p. 7.

배시될 수 있다고 장담하였다. 또한 해군의 막강한 신형 전함들이 브리튼 섬 연안을 방어함으로써 영국경제는 거의 평시나 다름없이 작동할 수 있을 것이라고 예견하였다. 이러한 전략구도하에서는 기존의 산업생산 시스템을 재조직하거나 투입된 인력을 재배치할 필요성이 없었다.

1914년 8월 키치너卿(Lord Kitchener)이 신임 전쟁장관(the Secretary of State for War)으로 임명되었을 때²²⁾, ‘정상대로’는 더 이상 현실적인 정책이 아님이 명백해졌다.²³⁾ 영국의 해군력과 경제력에 의존하는 대신에 키치너는 영국도 대륙 국가들과 마찬가지로 막강한 지상군을 보유해야 한다고 주장하였다. 식민지 전쟁을 통해서 얻은 명성과 강한 개성에 힘입어 그는 짧은 시간 안에 군사전략 분야에서 주도적인 위치를 점하게 되었다.²⁴⁾ 그는 이미 전쟁 발발 전에 대륙국가의 모델에 입각하여 영국을 ‘전원무장’(nation in arms)의 상태로 전환시키려고 하였다. 이는 대다수 인사들이 단기전을 예견한 것과는 달리 전쟁이 최소한 3년 이상 지속될 것이라는 그의 전략 판단에 기초하고 있었다.²⁵⁾ 비록 그의 신병 모집 방법은 지원제에 입각하고 있었지만, 1914년의 마지막 5개월 동안에 키치너는 영국 육군을 대폭 강화하는데 성공하였다.²⁶⁾ 이러한 과업을 달성하는 과정에서 키치너는 이미 ‘정상대로’라는 정부의 정책 기초를 허물어뜨리고 있었다.

이러한 점에서 전쟁 초에 키치너가 영국의 전쟁수행에 크게 기여하였음을 부정할 수 없다. 그러나 전반적으로 그의 전쟁장관 임명이 최선의 선택이었는지는 의문이 남는다. 비록 대중의 눈에는 키치너가 영국의 가장 위대한 군인으로 부각되었을 지는 몰라도 정략적 담합이 다반사인 정치판은 戰場에서만 잔뼈가 굵은 키치너에게는 매우 생소하였고, 이로 인해 그는 민간정치가들과 자연스럽게 어울릴 수가 없었다. 내각의 일원인 전쟁장관으로서 민간정치가들과 긴밀하게 협력해야만 되었음에도 불구하고, 그는 정치가들을 불신하여 그들과의 접촉을 기피하였다.²⁷⁾ 무엇보다도 심각한 점은 장관으로서

22) J. Turner, "British Politics and the Great War," in J. Turner, *op. cit.* (1988), p. 119.

23) R.J.Q. Adams and P.P. Poirier, *The Conscription Controversy in Great Britain 1900-1918* (London, 1987), pp. 16-32.

24) 키치너는 英帝國을 확장하고 방위하는 데 자신의 군 경력 대부분을 보낸 야전군인이었다. 그가 전국적인 명성을 얻게 된 것은 1892-99년에 이집트 주둔 사령관으로 재직시였다. 이 기간 동안에 특히 그는 수단의 카르툼에서 일어난 ‘고든 장군 구출작전’을 진두 지휘하였고, 고든 장군의 피살이 가져 온 국민적인 관심 속에서 군의 상징적 존재로 부상하였다.

25) David Lloyd George, *op. cit.* (1938), p. 454. 대륙 파견군 사령관으로 프랑스에 머물고 있던 프렌치 장군은 늦어도 크리스마스 이전까지 전쟁을 승리로 이끌 수 있다고 자신하였다.

26) J. Grigg, "Lloyd George and Ministerial Leadership in the Great War," in P.H. Liddle (ed.), *Home Fires and Foreign Fields: British Social and Military Experience in the First World War* (London, 1985), p. 2. 보는 사람을 손가락으로 가리키는 그의 모습이 새겨진 모병 포스터로 대변된 키치너의 호소는 커다란 반향을 불러 일으켜 1914년 연말에 이르면 약 1백 20만 명에 달하는 인원이 軍에 등록하였다.

전쟁에서 영국이 취할 역할에 대해 분명한 입장을缺하고 있었다는 것이다. 마르스 전투 이래 보편화된 참호전이라는 새로운 전쟁 양상은 군 생활의 대부분을 식민지 전쟁터에서 보낸 그에게는 매우 낯설은 것이었다.

1915년 5월까지 정부의 전쟁정책은 주로 수상 애스퀴스, 해군장관 처칠(W. Churchill), 그리고 전쟁장관 키치너에 의하여 이루어졌다. 이 시기에 이르러 보수당이 기존의 전쟁수행 방식에 대하여 노골적으로 불만을 드러내기 시작하였다. 전쟁이 총력전 및 장기전이 될 것임이 분명해졌음에도 불구하고 애스퀴스 정부는 기존 구조에 별다른 변화를 가함 없이 전쟁을 수행하려는 ‘정상대로’ 정책을 고수하였기 때문이다.²⁸⁾ 설상가상으로 애스퀴스는 총력전을 이끌 만한 전시 지도자로서의 자격을 갖추지 못한 것으로 인식되었다. 非효율적 전쟁수행으로 문제점이 속출하게 되었고, 급기야 육군과 해군에서 일어난 두 가지 사건²⁹⁾이 누적된 불만을 분출시키는 작용을 하였다. 이러한 사태에 직면하여 보수당은 애스퀴스에게 전쟁수행 정책의 再考와 내각 재구성을 요구하기에 이르렀다.

정치적 압력을 감지한 애스퀴스는 1915년 5월 중순에 자유당과 보수당을 중심으로 연립내각을 구성하였다. 처칠을 대신하여 발포어(A.J. Balfour)가 해군장관에 임명되었고, 키치너는 현직에 유입되었다. 무엇보다도 군수물자에 대한 통제 책임이 전쟁국으로부터 로이드 조지(David Lloyd George)의 책임 하에 6월에 신설된 군수물자부(the Ministry of Munitions)로 이관되었다.³⁰⁾ 이러한 정치적 움직임은 즉각적으로는 軍에 별다른 영향을 미치지 못하였으나, 그 해 연말에 이르러 전략수행상에 중요한 변화를 초래하였다. 1915년 동안에 보여진 연합국측 전략의 총체적인 실패는 이러한 움직임을 촉진시켰다. 우선적으로 취해진 조치는 영국 원정군 총사령관 프렌치 장군이 해임되고 대신에 헤이그(Sir Douglas Haig)가 임명된 것이었다.³¹⁾

27) M. Howard, "Chapter 3 British Grand Strategy in World War I," in P. Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace* (Yale Univ. Press, 1991), p. 35.

28) 이 정책의 전모에 대해서는 D. French, "The Rise and Fall of 'Business as Usual'," in K. Burk (ed.), *War and the State: The Transformation of British Government 1914-1919* (London, 1982), pp. 7-31을 볼 것.

29) 프렌치 장군은 키치너가 서부전선에 적합한 분량의 포탄 공급을 위해 별로 노력하지 않고 있다고 의심하였다. 이러한 프렌치의 의심에 불을 당긴 것은 기존 포탄량의 20%를 삭감한다는 육군성의 통보였다. 이에 격분한 프렌치는 *The Times*紙 중군기자였던 리핑튼 대령(Col. Repington)에게 포탄 부족에 관한 내용을 흘렸고, 후자가 이를 기사화 함으로써 이른바 '포탄 의혹사건'(Shell Scandal)이 터졌다(P. Fraser, "British 'Shells Scandal' of 1915," *Canadian Journal of History*, Vol. 18 (1983), pp. 69-86). 또 다른 하나는 다다넬스 원정군 문제를 둘러싸고 일어난 피셔 해군 사령관(the First Sea Lord)의 갑작스러운 사임이었다(R. Blake, *op. cit.*, 1952, pp. 35-36).

30) C. Wrigley, "The Ministry of Munitions: An Innovatory Department," in K. Burk, *op. cit.*, p. 32. 군수물자부에서 행한 로이드 조지의 역할에 대해서는 R.J.Q. Adams, *Arms and Wizard: Lloyd George and the Ministry of Munitions 1915-16* (1978)을 참고할 것.

보다 중요한 점은 로버트슨과 헤이그의 건의를 전폭적으로 수용한 에스퀴스가 군사 전략에 대해 내각에 조언하는 통로를 바꾸었다는 것이었다. 한마디로 이는 군사전략에 대한 키치너의 기존 권한을 축소시키려는 조치였다. 그 동안에 내각 내에서 군사문제에 대한 유일한 조언자는 키치너였다. 제국총참모장은 물론이고 육군참모총장조차도 그의 휘하에 있었다. 키치너의 독선적인 태도로 인하여 군 문제 논의시 어려움을 겪은 에스퀴스는 키치너 대신에 제국총참모장을 내각에 대한 주 군사문제 조언자로 임명하여 어려움을 해결코자 하였다. 이제 제국총참모장은 더 이상 전쟁장관의 통제하에 놓이지 않았고, 이로 인해 1915년 말에 이르면 키치너는 군수물자는 물론이고 군사전략에 대한 통제 권한마저 상실하기에 이르렀다. 이제 그는 단지 전쟁부의 행정 수반에 불과하였다. 이러한 사전 조치를 마친 에스퀴스는 1915년 12월에 제국총참모장 무레이卿(Sir Archibald Murray)을 당시에 원정군 참모장으로서 자신이 신임하던 로버트슨 장군(Sir William Robertson)³²⁾으로 교체하였다.³³⁾

이후 약 2년간 재임하면서 로버트슨은 전략수행면에서 핵심적인 역할을 담당하였다. 탁월한 행정가이자 전문 직업군인이었던 그의 전략관은 지극히 전통적인 것으로 확고한 서부전선 우선주의에 기반하고 있었다. 왜냐하면 그는 전쟁에서 승리할 수 있는 길은 '결정적 전선'(decisive front)에 전투력을 집중하는 것이고 그곳이 바로 서부전선이라고 확신하였기 때문이다.³⁴⁾ 그는 전쟁은 동맹측이나 협상측 둘 가운데 하나가 완전히 패해야만 끝날 수 있다는 판단 하에 승리를 위해서는 민간정치가도 최고지휘부(the High Command)의 전략에 순응해야 한다고 주장하였다. 심지어 늘변이었던 로버트슨은 민간정치가들이 잘 모르는 경우에 전략수행 내용을 비밀로 하기도 하였다. 비록 로이드 조지와 같은 민간정치가가 집요하게 질문을 하였지만, 그의 태도에는 변함이 없었다.³⁵⁾

로버트슨이 철저한 군인이었다고 한다면, 또 다른 대표적 군 수뇌였던 헤이그는 정

31) R. Blake, *op. cit.* (1952), p. 106.

32) 로버트슨은 하층계급 출신으로 말단 사병에서 출발하여 육군의 최고 자리까지 승진한 입지전적인 인물이었다. 그는 1860년에 링컨셔의 웰번(Wellbourne)에서 마을 재단사이자 우체국장의 아들로 태어났다. 그 후 보병에 입대하였고, 1888년에 보병 하사관으로 임관되어 제3 드라곤 수비대로 배치되었다. 이후 1915년 12월-1918년 2월까지 약 2년여 기간 동안 제국총참모장으로 복무하였다.

33) R. Blake, *op. cit.* (1952), p. 38.

34) J. Terraine, "Lloyd George's Dilemma," *History Today* (May, 1961), p. 356.

35) 나중에 자신의 『비망록(War Memoirs)』에서 로이드 조지는 군인으로서 로버트슨을 대단한 재능과 능력을 겸비한 인물로 높이 평가하였다. 그러나 제국총참모장으로서 그의 역할에는 별다른 점수를 주지 않았다. 내각에 대한 유일한 공식 군사문제 조언자로서 전쟁수행을 정치상황 및 전시경제와 연결하여 대국적인 견지에서 파악해야 함에도 불구하고, 로버트슨은 여전히 부분적인 특정 전장에만 집착하는 야전군인의 역할에 머물러 전쟁 물자 및 인원이 적시적소에 투입되지 못하였다고 로이드 조지는 평가하였다("Chapter 27 Sir William Robertson," in David Lloyd George, *op. cit.*, pp. 466-69).

치적 성향이 짙은 군인이었다.³⁶⁾ 그는 당대 영국의 유력 정치가들 사이에 탄탄한 지지 기반을 갖고 있었고, 특히 군사문제에 무시 못할 영향력을 행사한 국왕 조지 5세의 두터운 신임을 받고 있었다. 근무지인 프랑스에서도 그의 위치는 난공불락인 것처럼 보였다. 그는 단순히 소규모 영국 파견군의 지휘관이 아니고, 비록 숫자상 프랑스군에는 미치지 못할 지언정, 특히 전술과 전투력 측면에서 급속도로 증강되는 영국군의 최고지휘관이라는 특권적 지위를 갖고 있었다. 그는 전임자였던 프렌치卿과는 달리 보조적인 성격이 아니라 프랑스군의 지휘관들과 대등한 위치에서 교섭하였다. 더구나 그는 프랑스군 총사령관 조프르 장군(Gen. Joffre)과 친밀한 관계를 유지하고 있었기에, 런던의 정치가들은 어느 누구도 헤이그의 군사작전에 개입하기를 꺼렸다.³⁷⁾

전략을 수행하는 핵심 인물들의 교체에도 불구하고, 애스퀴스 정부는 근본적으로 평시체제에 기반을 두고 있었기에 전쟁을 효과적으로 수행할 수가 없었다. 전쟁이 발발하자 수상으로서 애스퀴스는 전시내각(the War Cabinet)을 구성하고 그 산하에 전쟁위원회(the War Council)를 두었지만, 이는 총력전을 수행하기에는 너무 방대하고 영성하였다.³⁸⁾ 1916년 가을에 접어들면서 애스퀴스의 미온적인 전쟁수행에 대한 불만이 정치권 내에서 본격적으로 제기되기 시작하였다. 영국이 처한 국가적 위기를 극복하기 위해서는 전쟁의 양상을 파악하는 현실감각과 전쟁수행에 필요한 강력한 리더십을 겸비한 정치가가 요구되었다.

한마디로 정치권과 군부를 동시에 통제할 수 있는 인물이 필요하였던 것이다. 그 역시 결점이 없었던 바는 아니지만, 이는 1908년이래 재무부장관으로서 그 능력을 발휘해 온 웨일즈 출신의 정치가 로이드 조지로 압축되었다. 애스퀴스 진영으로부터 거센 반발이 있었으나 특히 보수당의 실세였던 커즌卿(Sir Edward Carson)과 로우(Bonar Law)의 지지를 얻은 로이드 조지가 1916년 12월에 신임 수상으로 선출되었다.³⁹⁾ 취임 직후부터 그는 무려 5개 부서를 신설하고 전쟁수행체계를 변경하는 등 강력한 리더십을 발휘하기 시작하였다.

36) 헤이그의 일생과 軍 경력에 대한 자세한 내용을 이해하게 위해서는 R. Blake, *op. cit.* (1952), pp. 15-66 "Introduction"을 참고할 것.

37) D. Graham and S. Bidwell, *op. cit.*, pp. 73-74. 헤이그는 애스퀴스 만큼이나 매사에 신중한 인물이었다. 전술 면과는 반대로 전략 면에서 그는 자신의 군사적 신념을 엄격하게 유지한 반면에 정치적인 문제를 취급하는 데는 상당한 융통성을 발휘하였다. 그는 중요한 것과 중요하지 않은 것을 구별할 수 있었고, 무엇보다도 자신에게 필요한 인물들과의 친분관계를 원만하게 유지하였다.

38) J. Turner, "Cabinets, Committees and Secretariats: The Higher Direction of War," in K. Burk, *op. cit.*, pp. 58-59.

39) 이후 애스퀴스는 로이드 조지의 내각에 참여하기를 거부하고, 더 나아가서 자신을 추종하는 자유당 의원들을 이끌고 로이드 조지의 통치노선에 노골적으로 반대하였다. 그리하여 로이드 조지는 의회 내에서 그 자신 자유당원임에도 불구하고 거의 전적으로 보수당의 지지에 의존해야만 되었다.

IV. 로이드 조지의 전략수행과 軍의 반응

로이드 조지는 수상 취임 전부터 군사전략면에서 군부의 독점적 지위에 대하여 가장 강력하게 이의를 제기해 온 대표적인 민간정치가였다.⁴⁰⁾ 그러나 그 역시 감히 軍의 아성에 도전할 만한 준비가 되어 있지 않았다. 군과 관련된 그의 유일한 경험은 할데인 군제개혁 이전에 존재했던 민병대(the pre-Haldane militia)에서 간헐적으로 훈련받은 것이 고작이었다.⁴¹⁾ 그러나 시간이 지나면서 로이드 조지는 자신의 경험 부족이나 장군들의 전문성에 위축되지 않고 전략수행을 전적으로 직업군인들에게만 맡겨서는 안된다고 믿게 되었다. 그는 戰史 관련 서적을 탐독하고 동시에 전장에서 장교들과의 접촉을 통하여 군에 대한 지식을 넓혀 나갔다.⁴²⁾ 점차로 그는 세부사항이 아닌 최고사령부 차원에서 이루어지는 논의에 대해서는 나름대로 견해를 제시할 수가 있다고 생각하였다.

무엇보다도 그는 영국군 최고지휘부(더 나아가서는 연합군 군 지도부)가 확실한 전승 계획을 갖고 있지 않다고 판단하였다. 연합국 각 군간의 긴밀한 협조보다는 공격에 임하는 지휘관마다 단지 자신의 戰場만을 염두에 두고서 전투를 수행하기 때문에 뚜렷한 전과없이 비싼 대가만을 지불하고 있다고 분석하였다. 특히 철조망과 기관총으로 방어선이 구축된 서부전선에서 장기간에 걸쳐 대규모 공격을 감행한다는 것은 무의미한 살인행위라고 결론 내렸다. 그리하여 로이드 조지는 엄청난 인명 희생을 요구하는 서부전선에만 집착할 것이 아니라 전체 전선의 상황을 분석하여 가장 취약한 부분에 병력을 집중 투입할 것을 제안하였다. 그에 의하면 상대적으로 진지구축이 허술하고 민족구성도 다양한 발칸지역이 바로 그 대상지역이었다.⁴³⁾

로이드 조지가 군 수뇌부와 갈등을 일으키면서까지 동부전선 우선을 주장한 이유는 무엇인가? 그의 전략관 형성에 중요한 영향을 미친 요소는 정치적 및 경제적 고려였다. 그는 군사작전이 갖는 복합적인 파장을 신중하게 고려하여 이를 결코 군사적인 측면으로만 파악하지 않고 국민의 사기, 인력문제, 연합국의 존재 가능성, 그리고 英帝國의 안전이라는 보다 넓은 구도 하에서 검토하였다. 실제로 전쟁 초반기에 로이드 조지의 주관심은 직접적인 군사전략이 아니라 국내의 전시경제 문제에 놓여 있었다. 즉 국민생활

40) 전쟁 발발 전에 로이드 조지는 상무부장관 및 재무부장관을 역임하면서 자유주의 정치가이자 사회개혁가로서 전국적인 명성을 얻었다. 비록 그는 전쟁 발발 직전에 철저한 평화주의를 표방하여 일시적으로나마 정치생명에 어려움을 겪었지만, 1914년 8월 초 독일이 중립국 벨기에를 침공하자 이의 지원을 주장하며 참전 지지자로 선회하였다. 이후에 그는 군수물자부장관(1915년), 전쟁부장관(1916년), 그리고 수상(1916. 12월) 등의 직책을 역임하며 대전을 영국의 승리로 이끄는 데 크게 기여하였다.

41) David R. Woodward, *op. cit.* (1983), p. 15.

42) David Lloyd George, *op. cit.*, p. 214.

43) David Lloyd George, *op. cit.*, p. 218.

에 주는 피해를 최소화하면서 전쟁수행에 필요한 대규모의 인력자원과 군수물자를 효율적으로 조달하는 과업을 주도하였다.⁴⁴⁾ 이는 정치·경제·사회·군사 등 제 측면에 대한 종합적인 고찰이 요구되는 과업이었다. 이처럼 그는 매우 복합적인 고려 하에서 군사전략을 검토하였기에, 이러한 그의 태도는 가끔씩 군 지휘부와 의사소통을 어렵게 만들었다.

군 수뇌부의 전략수행 방안에 대한 로이드 조지의 관심과 간섭은 무엇보다도 국내의 전시경제 상황과 밀접하게 연계되어 있었다. 대량살상 및 소모전으로 인해 엄청난 규모로 인원과 물자가 요구되어 실질적으로 이를 조달하는 생산현장에서는 많은 어려움에 직면하게 되었다. 특히 한편으로 정부는 군수품 증산을 위해 작업장을 최대한 가동시켜야만 되는 반면에, 다른 한편으로는 전선의 병력충원 요구에 응하기 위하여 산업현장에서 인력을 차출해야만 되었다. 이는 바로 산업현장의 당사자들인 노동자와 기업가의 불만과 반발을 불러일으킬 소지가 다분한 사안이었다. 이러한 어려운 문제 해결에 초반부터 깊숙이 관여한 인물이 바로 로이드 조지였다. 그는 노사의 반발을 억제하고, 요구되는 군수물자를 계획대로 생산하기 위해서는 산업분야에 대한 정부의 적극적 개입이 필요함을 역설하였다. 특히 동부 및 서부전선에서의 교착상태와 군수물자 생산면에서의 심각한 애로사항은 그에게 이 점을 더욱 확신시켜 주었다.⁴⁵⁾

병력충원에 필요한 노동자의 징집으로 초래된 숙련노동자의 부족, 급증하는 군수물자 생산 요구, 그리고 정상적 경제활동의 와해 등은 국가간섭을 정당화하기에 충분하였다. 이러한 맥락에서 1915년 3월에 정부와 勞組간에 이른바 ‘재무부 합의’가 도출되었고, 1915년 6월 군수물자부 신설⁴⁶⁾과 더불어 의회는 이에 법적 구속력을 부여하였다. 그러나 이러한 미봉책적 조치로는 군수물자 생산에 필요한 노동력 공급이 수반되는 난제들을 극복할 수 없었다. 결국 정부는 보다 강제력과 법적 근거를 구비한 전시 산업관계 전략으로 전환하기에 이르렀다. 국토방위법(Defence of the Realm Acts, 1915. 3월), 전시군수물자법(Munitions of War Acts, 1915. 6월), 그리고 의무병역법(Military Service Acts, 1916. 4월)과 같은 일련의 법률 제정은 산업 이슈들에 대한 정부의 개입 정도가 점차로 증가되고 있음을 암시하는 증거였다. 이러한 제반 조치의 핵심은 군수물자 생산작업에서

44) 이 주제에 관해서는 필자의 拙稿 “제1차 대전과 영국 산업정치구조의 형성, 1914-22,” 『서양사론』, 제53호 (1997. 6월)를 참고할 것.

45) 예컨대, 초과시간 노동금지 문제를 둘러싸고 1915년 2월에 스트라이크가 일어났을 때, 로이드 조지는 정부는 모든 산업 분류에 개입하여 중재해야만 되고, 정부의 조치에 반항하는 노동자들은 처벌되어야만 한다고 주장하였다. 한마디로 그는 정부가 고수하는 ‘정상대로’ 정책의 수정을 원하였고, 국가가 총력전 체제로 돌입함으로써 키치너가 추진하는 ‘순국민 무장’이 실현되기를 바랐다. 구체적으로 이는 영국의 기계공업 분야 전체가 군수물자 생산으로 전환될 때에만 가능한 일이었다(E. David, ed., *Inside Asquith's Cabinet*, 1977, p. 224).

46) 군수물자부에서 행한 로이드 조지의 활약상에 대해서는 R.J.Q. Adams, *Arms and Wizard: Lloyd George and the Ministry of Munitions 1915-16* (London, 1978)을 참고할 것.

스트라이크나 공장폐쇄를 피하고 최대한의 생산량을 확보한다는 의도 하에 ‘강제조정’(compulsory arbitration)을 합법화한 것이었다.⁴⁷⁾

무엇보다도 갈등을 초래한 이슈는 필요한 곳에 노동자를 강제로 재배치하는 것과 ‘숙련공의 작업을 분업화하여 비숙련공에게 맡기는 문제’(dilution)였다. 초기에 이를 실행에 옮기려던 정부의 시도는 기계공노조(Amalgamated Society of Engineers)의 완강한 반대에 부딪혀 별다른 실효를 거두지 못하였다.⁴⁸⁾ 그러나 징병제의 도입과 더불어 인적 자원의 부족현상이 점차로 심각해짐에 따라서 숙련공을 비숙련공으로 대체하는 경우가 급속하게 증가하였다. 군수물자 생산공장에 대한 이러한 인력 조정은 終戰 시까지 지속적으로 스트라이크를 불러 일으켰다. 그리고 이는 정부로 하여금 산업분규를 해결하기 위하여 국가간섭의 범위를 확대토록 강요하였다.⁴⁹⁾ 결국 1915년 가을 로이드 조지의 주도하에 정부는 숙련공을 미숙련공으로 대체하는 과업을 전담할 군수품생산노동자 공급중앙위원회(Central Munitions Labour Supply Committee)를 설립하기에 이르렀다.⁵⁰⁾

이처럼 군수물자생산과 인력충원 문제를 주도하면서 그 어려움을 어느 누구보다도 절감한 로이드 조지였기에 인원과 물자의 엄청난 투입이 요구되는 서부전선에서의 대공세에 거부감을 갖는 것은 당연하였다. 한마디로 국내 전시경제에 대한 그의 이해와 고려가 그로 하여금 서부전선에서의 공세를 주장하는 군 수뇌부와는 달리 새로운 전략 방향을 모색토록 고무하였고, 이로 인해 동부전선으로의 방향전환을 주장하는 로이드 조지와 서부전선 고수를 강조하는 장군들 간에 끊임없이 갈등이 일어났던 것이다.

서부전선에서 솜프공격(Somme offensive)이 개시된 직후인 1916년 7월 초에 로이드 조지는 전사한 키치너를 대신하여 전쟁장관에 임명되었다.⁵¹⁾ 취임 후 곧 그는 내각의 전쟁위원회(the War Committee)에서 루마니아와 접촉할 수 있는 통로를 열기 위해 그리스의 살로니카(Salonika) 방면에서 불가리아에 대한 공격을 감행하는 전략을 제창하였다. 이는 육군 참모본부의 반대에 부딪혀 실현되지 못하였는데, 8월 말에 루마니아가 전쟁에 참전함으로써 로이드 조지와 그의 예언적인 제안을 무시하였던 참모본부간의 갈등의 골은 보다 깊어졌다. 서부전선에 집착하여 루마니아에 대한 지원을 반대하는 참모본부의 전략에 대하여 전쟁위원회에서 로이드 조지가 행한 비난은 곧 군 수뇌부의 반발을 불러 일으켰다. 로버트슨은, 만일 전쟁위원회가 참모본부의 조언을 무시하고 발

47) C. Wrigley, *Lloyd George and the British Labour Movement: Peace and War* (Brighton, 1976), pp. 110-21.

48) *Ibid.*, pp. 145-46.

49) J. Hinton, "The Clyde Workers Committee and the Dilution Struggle," in A. Briggs and J. Saville (eds.), *Essays in Labour History 1886-1923* (Oxford, 1971), pp. 152-58.

50) 이는 노동문제 국가자문위원회(National Advisory Committee on Labour, 1915. 3월 조직)를 구성한 대표적 노조지도자들과 군수물자부 관료들이 주축을 이루었다.

51) David Lloyd George, *op. cit.*, p. 456.

간지역에 증원군을 보낸다면, 자신은 이것과 관련하여 어떠한 책임도 지지 않겠다고 말하였다. 10월 말에 이르러 영국군의 전략수행을 좌지우지하는 로버트슨의 독주에 대한 로이드 조지의 불만은 극에 달하였다.⁵²⁾

마침내 1916년 12월에 전시 연립정부의 수상으로 선출된 로이드 조지는 보다 적극적으로 영국군의 전략을 재점검하기 시작하였다. 우선 효율적인 전쟁수행을 위해 관련 조직을 개편하였다. 에스퀴스가 운영해 온 평시 규모의 기존 내각을 없애고 수상을 포함하여 5명으로 구성된 소규모 전시내각(the War Cabinet)을 신설하고, 실질적으로 내각을 보좌할 실무담당 기구로 전시내각 비서실(the War Cabinet Secretariat)을 설치하였다.⁵³⁾ 이에 더하여 로이드 조지는 이른바 ‘정원모임’(the Garden Suburb)으로 알려진⁵⁴⁾ 개인정책팀을 운용하였다.

전쟁수행을 위한 로이드 조지의 강력한 리더십에도 불구하고 기존의 서부전선 우선 전략을 수정하는 문제는 간단하지가 않았다. 그의 수상 취임이 바로 동부전선정책의 승리를 의미하는 것은 아니었다. 정치권에서 로이드 조지를 지지한 세력은 에스퀴스의 서부전선 전략이 아니라 단지 후자의 우유부단한 태도와 전쟁수행 방식에 대해서만 反感을 가졌던 것이다. 보수당의 중진 의원들도 신임 수상에게 군 수뇌부의 변동을 원치 않는다는 입장을 분명히 밝혔다. 에스퀴스와의 불화로 인해 수상이 되는 과정에서 상당한 정도로 보수당의 지지에 의존하였던 로이드 조지로서는 그들의 견해를 무시할 수가 없었다. 설상가상으로 군 수뇌부는 여론의 지지는 물론이고 특히 국왕의 신임을 받고 있었다. 이러한 상황에서 로이드 조지는 군 수뇌부나 서부전선 우선정책을 노골적으로 비난할 수가 없었다. 결국 그는 하는 수 없이 일단 헤이그와 로버트슨을 유입시키기로 결정하였다.⁵⁵⁾

그러나 오래지 않아서 수상과 군 수뇌부간에 갈등이 표출되기 시작하였다. 1917년 2월 프랑스 칼레(Calais)에서 개최된 英·佛 군수뇌부 회합이 계기가 되었다. 이 회합에서 프랑스 파견 영국군에 대한 최고지휘권이 프랑스 측으로 이양되었다. 다시 말해, 영국

52) 로이드 조지는 비버부르크卿(Lord Beaverbrook)에게 “나는 도살할 소를 도살장으로 끌어들이는 심부름꾼 아이처럼 장군들이 요구하는 인력을 보충만 해주다가 이 전쟁에서 나의 임무를 끝내고 말 처지에 놓여있다”고 푸념할 정도로 육군성(the War Office) 내에서 자신의 취약한 입지에 불만을 갖고 있었다(Lord Beaverbrook, *Politicians and the War, 1914-1916*, London, 1960, p. 320).

53) 비서실은 정부의 각 부서로부터 자료를 수집하고 안전을 내세우고 결정된 사항을 기록 및 통보하는 기능을 수행하여 정부의 전쟁수행에 크게 기여하였다. 특히 전임 CID 서기였던 행키(M. Hankey)의 탁월한 지도하에 이는 짧은 시간 안에 정치 및 군사문제에 대한 아이디어를 개발하고 이의 실행을 주도하는 기구로 발전하였다(J. Grigg, *op. cit.*, p. 4).

54) 정책팀의 거처 및 회의장소가 다우닝街 10번지의 수상 관저내 정원에 임시로 만든 오두막집에 위치하였기에 그렇게 불려지게 되었다(C. Wrigley, *Lloyd George*, Oxford, 1992, pp. 83-84).

55) R. Blake, *op. cit.* (1952), p. 41.

원정군 사령관 헤이그 장군을 프랑스군 총사령관 니벨 장군(Gen. Nivelle)의 휘하에 둔다는 결정이었다. 원래 이 회합의 목적은 연합군 정치가들과 군 수뇌부간에 병력 수송의 문제를 논의하기 위한 것으로 지휘권 이양 문제는 사전에 전혀 언급이 없었다. 로이드 조지가 사전에 프랑스 측과 비밀리에 합의하고 이를 1917년 2월 말 내각회의에서 전격적으로 발표한 것이었다. 원정군 전체의 위상에 영향을 주는 이러한 변화에 대하여 당사자 헤이그를 포함한 군 수뇌부는 매우 분개하였다.⁵⁶⁾ 비록 지휘권 이양 문제는 원래 결정대로 프랑스 측으로 넘어가지는 않았지만, 이 사건으로 인해 로이드 조지에 대한 헤이그의 불신은 더욱 심화되었다.

서부전선에서 돌파구를 마련하려 한 니벨의 공격은 4월에 실패로 끝났다. 이로 인해 영국군을 니벨 휘하로 놓으려는 시도까지 하면서 이를 추진하였던 로이드 조지가 곤경에 처하게 되었다. 그럼에도 불구하고 그는 끊임없이 대안을 강구하였다. 1917년 5월 초 전시내각 회의에서 그는 최근에 일어난 러시아의 붕괴가 전쟁의 전체 국면을 변경시켰기에 이를 보상하기 위하여 독일과 그 동맹국들을 분리시킬 방안이 강구되길 원하였다. 또한 그는 러시아가 붕괴되고 미국 참전의 실질적 효과가 1년 정도나 더 걸릴 것 같은 상황에서 또 다시 수만 명을 희생시킬지도 모를 서부전선에서의 대규모 공세에 대한 반대 의사를 분명히 하였다. 그 대신에 동맹측으로부터 터키를 이탈시키기 위한 군사작전의 필요성을 적극 주창하였다.

그러나 중국에 각료들은 최고사령부의 견해에 찬성하였다. 물론 장군들의 주장이 설득력이 약하다고 하더라도 이들이야말로 전쟁에 관한 한 ‘전문가’(expert)임을 인정하였던 것이다. 로이드 조지는 막대한 인명 피해를 내고 있는 헤이그의 플랜더스 공격을 즉각 중지시키지 못하였다. 그러나 상황은 군 지휘관들의 입지가 약화되는 방향으로 전개되었다. 1917년 여름에 로이드 조지의 반대⁵⁷⁾를 무릅쓰고 강행한 패션데일(Passchendale) 전투에서 헤이그와 로버트슨은 기대한 목표를 달성하지도 못한 채 약 25만 명에 달하는 엄청난 수의 희생자만 내었다. 전투의 참상은 심지어는 서부전선 전략 지지자들마저 크게 실망시켰다.⁵⁸⁾ 이를 계기로 로이드 조지는 1915년 다다넬스 상륙작전 실패 후 명분을 상실하였던 동부전선 우선전략을 적극적으로 제기하였다. 비록 여론을 의식하여 헤이그와 로버트슨을 공개적으로 비난하지는 않았지만, 구체적으로 이들의 권한을 축소시킬 방안을 강구하였다.

로이드 조지는 1917년 가을에 군 수뇌부와 두 번째 힘겨루기를 시도하였다. 첫 번째 충돌었던 칼레 회합에서 실질적으로는 헤이그와 로버트슨에게 판정패하였던 그는 이번

56) J. Terraine, *op. cit.*, p. 357.

57) David Lloyd George, *op. cit.*, p. 1365. 이 전투 실행을 중단시키려던 로이드 조지의 시도는 군 수뇌부와 밀착된 국왕 및 여타 민간정치가들의 압력으로 인하여 성공하지 못하였다.

58) M. Howard, *op. cit.*, p. 37.

에는 다소 우회적인 방법을 모색하였다. 이는 별도의 군사적 조인 통로를 확보하려는 시도로 나타났다. 첫 단계로 10월에 그는 지상군 총사령관 프렌치卿과 원정군 참모장(Chief of Staff of the British Expeditionary Force) 윌슨卿(Sir Henry Wilson)에게 영국군 전략에 대한 개인 의견을 내각에 제출해 줄 것을 부탁하였다.⁵⁹⁾ 이러한 조치는 당시 내각의 공식 군사조언자였던 로버트슨에게는 매우 모욕적인 처사였다. 이를 계기로 로이드 조지는 은근히 그의 사임을 기대하였지만, 헤이그와 숙의한 로버트슨은 자신의 조언이 공식적으로 거부될 때까지 임무를 계속하기로 결심하였다.

로이드 조지의 동부전선 우선주의에 찬성한 것은 아니지만, 프렌치와 윌슨은 최고사령부의 기존 군사전략에 대해 비판적인 입장에 있었다. 이들은 로이드 조지에게 전략수행을 전체적으로 종합할 수 있는(co-ordinate) 협력기구(inter-allied body)의 설치를 권의하였다. 전략수행에 대한 로버트슨과 헤이그의 독점 타파 방안을 모색하던 로이드 조지에게 이는 매우 매력적인 제안이었다. 1917년 11월에 라팔로(Rapallo) 회합에서 그와 프랑스 수상 팽레브(Painleve)는 연합군 전쟁수행 최고협력위원회(Inter-Allied Supreme War Council)의 설치에 합의하였다.⁶⁰⁾ 베르사이유에 위치할 위원회에는 실행 권한은 없지만 전문 조언자로서 각국(영국, 프랑스, 이탈리아, 미국)의 군사대표들이 常駐할 것이었다.

위원회 설치는 기존의 군사 조인 라인에 불만을 갖고 있던 로이드 조지에게 이를 시정할 수 있는 好機를 제공하였다. 그 동안 로이드 조지가 안고 있던 딜레마는 그 자신 신뢰하지도 않으면서 로버트슨과 헤이그로부터 조언을 받아야만 하고, 또한 무엇보다도 그들을 감히 해임할 수도 없었다는 점이었다. 만일 공식 군사전문가의 조언을 무시한다면, 그는 민간인이 제대로 알지도 못하면서 전문가의 조언을 거부한다는 비난을 면하기가 어려웠다. 이러한 상황에서 새로 구성된 위원회가 그에게 대안의 길을 제공하였던 것이다. 그는 이 임무를 수행할 영국의 군사대표로서 자신에게 협조적인 윌슨卿을 임명하였다. 윌슨은 프랑스 군부 수뇌들과 친분이 있었고, 무엇보다도 헤이그나 로버트슨과는 견해가 다른 인물로 알려져 있었다.⁶¹⁾

군 수뇌부를 겨냥한 로이드 조지의 반격은 1917년 가을에 절정에 달하였다. 수많은 인명 피해를 가져온 패센데일과 같은 비극이 반복되어선 안된다는 방침하에 그는 서부전선에서의 병력 증원 요구를 묵살하였다. 1917년 말-18년 초 겨울 동안에 동부전선에서 러시아를 제압한 독일군이 그곳의 병력을 서부전선으로 이동시켜 대공세를 취할 가능성이 높다는 정보보고에도 불구하고 로이드 조지는 증원 병력을 허락하지 않았다. 헤이그에 대한 로이드 조지의 불신임으로 인하여 프랑스에 파견된 영국군 전체가 잠시나

59) David R. Woodward, *op. cit.* (1983), pp. 210-211.

60) David Lloyd George, *op. cit.*, pp. 1435-40.

61) J. Terraine, *op. cit.*, p. 358.

마 위협에 직면한 듯이 보였다. 전쟁 기간을 통하여 민군 지도부간에 갈등이 이 시기처럼 고조된 경우가 없었다. 로이드 조지가 증원병력 파병을 망설인 중요한 요인은 새로 지휘부에 합류한 월슨卿에게 무게를 실어주기 위함이었다. 월슨卿은 기존의 서부전선 우선전략에 호의적이지 않다고 알려져 있어서 로이드 조지는 그를 자신의 동부전선 전략에 대한 주요 지원세력으로 간주하였던 것이다.

로이드 조지는 더욱 적극적으로 월슨에 대한 자신의 신임을 드러내었다. 1918년 1월에 그는 프랑스 수상 클레망소와 “예상되는 독일군의 대공세에 대한 대비책으로 별도의 예비대를 신설하고 이를 베르사이유 소재 연합군 군 대표들의 지휘하에 둔다”는 내용에 합의하였다. 이는 월슨이 헤이그나 로버트슨의 통제에서 벗어나 독자적으로 영국군에 이동 명령을 하달할 수 있는 권한을 갖게 되었음을 의미하였다. 바야흐로 군 통제의 이원체제가 확립되어 로이드 조지는 언제든지 로버트슨을 통하지 않고 월슨의 조언을 받을 수가 있었다. 이러한 기습적인 조치에 대하여 로버트슨은 제국총참모장인 자신이야말로 영국 원정군의 유일한 책임자라고 항의하였다.

로이드 조지와 로버트슨간의 갈등은 더욱 심화되었다. 리핑튼 대령이 언론에 기존 군 수뇌부를 옹호하는 기사를 게재한 것이 기폭제가 되었다. 제국총참모장의 권한을 제한해야 한다는 로이드 조지의 제안과는 반대로 로버트슨은 자신이 現職은 물론이고 베르사이유의 영국군 대표직까지 겸임해야 한다고 주장하였다. 상황이 악화되자 이를 해결하기 위해 몇 차례 타협이 시도되었지만 양측의 입장 고수로 인해 결렬되고 말았다. 마침내 1918년 2월 중순 경에 완강하게 버티던 로버트슨이 사임하자 로이드 조지는 후임으로 월슨을 임명하였다.⁶²⁾ 비록 기대되었던 헤이그의 사임으로까지 확산되지는 않았지만, 민군간에 고조되었던 갈등은 일단 로이드 조지를 중심한 정치권의 부분적인 승리로 매듭지어졌다.

왜 로이드 조지는 서부전선에서의 대공세에 반대하였는가? 그의 主 관심은 전략수행 방안에 대한 것이었다. 비록 자유당내 일부 정치가들은 그를 과격한 인물로 몰아 세웠지만, 그의 전략관에서 변치 않는 常數는 “영국군의 손실을 최소화한다”는 원칙이었다. 그가 러시아에 대한 군수물자 제공을 적극 추진하고, 발칸반도에 대한 영국군의 적극 공세를 주장한 이면에는 바로 영국군의 회생을 가능한 한 줄이겠다는 의도가 숨어 있었다. 그가 1917년 4월에 단행된 니벨의 공격작전을 지지한 것도 최소의 회생으로 최대의 효과를 보겠다는 계산이 깔려 있었다. 왜냐하면 이 공격작전의 주축은 프랑스군이고 영국군의 역할은 보조적인 것이었기에 상대적으로 영국군의 피해는 적을 것으로 예상한 것이었다. 또한 그가 연합국 전략회의에서 이탈리아 방면에서의 공격을 주창한 것도 이면에는 그 작전이 영국군이 아니라 주로 이탈리아 군의 회생하에서 치러질 것이

62) David Lloyd George, *op. cit.*, pp. 1687-88.

라는 치밀한 계산이 깔려 있었다.

로버트슨의 사임과 더불어 한 동안 “동부전선을 우선하자”는 분위기가 고조되었다. 실제로 1918년 3월에 “동부전선 지역에서 행해지는 군사작전에 대하여 내각에 조언하는 임무를 수행할” 동부전선위원회(the Eastern Committee)가 설치되었다.⁶³⁾ 이에 더하여 로이드 조지는 영국의 미래 전략을 논의하는 고위급 회합에 自治領 수상들 마찬가지로 포함시켜 제국방어를 우선하는 자신의 입장을 강화코자 하였다. 그는 영국군은 당분간 서부전선에서 미군의 보조역할을 수행하며 전력을 보강함이 타당하다는 생각하에 이러한 조치를 취하였지만, 다른 연합국과 무엇보다도 프랑스의 강력한 반발이 예상되어 이를 노골적으로 주장하지는 못하였다. 또한 자신의 편이라고 믿었던 윌슨 마저 7월 경에 이르러서는 1919년 여름 이내에 승리를 얻기 위해서는 서부전선에서 대공세를 취할 수밖에 없다는 입장을 표명하였다.⁶⁴⁾ 물론 연합군의 1차 공격지점으로 이탈리아를 포함시킬 수가 있었기 때문에 로이드 조지는 이를 승낙하였다. 그러나 독일측이 예상보다 빨리 강화를 요청하였기에 이 계획은 실행에 옮겨지지 못하였다.

1918년 5월에 발생한 모리스(Maurice) 사건⁶⁵⁾을 제외하고 민군 수뇌부간에 더 이상의 충돌은 없었다. 1918년 11월 11일에 종전되었을 때, 로이드 조지는 여전히 수상이었고 헤이그는 영국 원정군 사령관직에 있었다. 비록 로버트슨을 대신하여 윌슨을 제국총참모장으로 임명하였지만, 로이드 조지조차도 軍의 상징적 인물인 헤이그를 감히 해임시킬 수가 없었다. 더구나 어찌되었든 최종 승리를 가져온 것은 군 수뇌부가 줄기차게 주장해 온 서부전선 전략이었다. 지속적인 갈등과 반목에도 불구하고, 로이드 조지는 군의 리더들에게 동부전선 우선전략을 실행에 옮길 정도로 비중 있는 영향력을 발휘할 수가 없었다.

63) David R. Woodward, *op. cit.* (1980), p. 61.

64) H. Wilson, "British Military Policy, 1918-19," July 25, 1918, Cab. 25/85. 또한 그는 8월 1일자 자신의 일기에서 “만일 진정한 평화를 원한다면, 우리는 독일 지상군을 격파해야만 한다”고 확언하였다(C.E. Callwell, *Field Marshal Sir Henry Wilson: His Life and Diaries, Vol. 1*, London, 1927, p. 119).

65) 민군관계에서 군 수뇌부로부터 정치권에 대한 최종적인 도전은 1918년 5월에 있었던 모리스 장군 투서사건이었다. 독일군의 초기 공세와 관련된 하원내 보고에서 로이드 조지가 사실을 부정확하게 전달했다는 내용의 서신을 모리스 장군이 모닝 포스트紙에 보냈고, 이것이 기사화되어 의회·내에서 정치문제화된 일이었다. 하원 내에서 애스퀴스가 이 문제를 잡고 늘어졌지만, 정작 군 수뇌부에서는 이에 대해 별다른 관심을 보이지 않았다. 오히려 헤이그는 모리스의 행동을 군인이 부적합하게 정치에 관여한 것으로 용인할 수 없는 일이라고 반응하였다. 모리스 사건의 전말에 관해서는 David Lloyd George, *op. cit.*, pp. 1778 - 91, "Chapter 80 The Maurice Debate"를 참고할 것.

IV. 맺 음 말

1914년 전에 영국의 전쟁 입안자들은 유럽에서 전쟁이 일어날 경우에 이는 영국의 제한된 개입만을 요구하는 단기전으로 예상하였다. 이러한 판단에 입각하여 전쟁이 발발하자 영국 정부와 군부는 소규모의 원정군만을 대륙에 파병하기로 결정하였다. “전쟁이 몇 개월 이내에 종결되리라”는 낙관적 분위기가 이러한 결정을 더욱 고무하였다. 그러나 이러한 초기 개입으로 인하여 이후 영국은 프랑스와 플란더스에서 장기간 지속된 살육전과 소모전의 늪에 빠져들게 되었다.

무엇보다도 전쟁 기간 동안에 민군간 갈등을 가중시킨 것은 ‘동부전선파’와 ‘서부전선파’ 간에 전개된 전략수행 방안 논쟁이었다. 前者는 현대전에서 방어무기의 위력이 뛰어나기 때문에 어느 쪽도 서부전선에서 교착상태를 타개할 수 없고 대규모의 사상자만 초래한다고 분석하였다. 따라서 적을 무찌를 수 있는 유일한 방법은 독일군의 주력으로부터 이격되고 또한 동맹측의 측면에 해당하는 발칸반도에 대한 공격이라고 주장하였다.⁶⁶⁾ 이에 반해 後者は 어떠한 대가를 치를지라도 전쟁의 승리는 오직 서부전선에 서만 얻어질 수 있다고 믿었다. 이들은 최전선에서 軍의 결정적 패배가 없는 한 독일은 결코 항복하지 않을 것임으로 독일의 동맹국에 대한 공격은 무익한 시도라고 주장하였다. 더욱이 독일은 內線의 이점으로 인해 신속한 병력 파견이 가능하고, 무엇보다도 서부전선의 병력을 다른 지역으로 분산시킬 경우에 자칫하면 독일군에게 방어선을 돌파할 우려마저 있음을 지적하였다.

전쟁을 이끌어간 지도급 인사들은 군사전략수행을 둘러싼 민군간의 불가피한 갈등에 대해 만족할 만한 해결책을 강구할 수가 없었다. 전혀 예상치 못한 대규모의 인적·물적 자원의 동원과 엄청난 수의 희생자는 정치적 목표와 군사적 목표간의 갈등을 더욱 심화시켰다. 전쟁 전문가인 군 수뇌부를 불신하였음에도 불구하고 민간정치가들은 전략수행 전반에 대해 장군들에게 전적으로 의존하는 모순을 보여주었다. 비록 전쟁 중반에 로이드 조지가 서부전선 우선주의에 도전하고 전략수립 및 실행에서 정부의 영향력을 증대시키는 데 다소간 성공하였지만, 1918년에 서부전선에 가해진 독일군의 압박과 主 전선 변경에 대한 프랑스측의 맹렬한 반발, 그리고 전문지식의 부족 등으로 인해 그 조차 행동 반경에 제약을 받았다. 결과적으로 大戰期를 통하여 서부전선이 아닌 ‘代案의 길’이 지속적으로 제시되었으나 내세울 만한 성과를 얻지는 못하였다.⁶⁷⁾

66) R. Blake, *op. cit.*, p. 31. 다다넬스 원정대, 살로니카 전투, 팔레스타인 침입 등은 모두 동부전선 전략의 실예들이었다.

67) A.R. Millett and W. Murray (eds.), *Military Effectiveness Vol. I: The First World War*

왜 로이드 조지는 군 수뇌부와 계속하여 충돌하였는가? 제2차 대전시의 처칠과 비교할 경우에 로이드 조지는 軍에 대한 이해와 경험이 부족하였다. 비록 다른 정치가들에 비해서는 다소 식견을 갖고 있었지만, 그는 여전히 전쟁과 군대에 관한 한 이해의 한계를 안고 있었다. 근본적으로 그는 정치가였기에 엄정한 위계질서 하에 움직이는 군 조직의 특성을 충분히 알 수가 없었다. 무엇보다도 실천적 측면에서 대전시 민군 지도 부간에 갈등이 불가피하였는지도 모르겠다. “독일을 패배시킨다”는 개념에서 군인과 민간정치가간에 근본적으로 차이가 있었다.⁶⁸⁾ 1917년에 로버트슨이 피력한 바와 같이, 前者에게 있어서 근본적인 전략 목표는 장차 독일이 재차 무력 도발을 하지 못하도록 철저히 군사적으로 패배시키는 것이었다.⁶⁹⁾ 독일이 무력을 동원하여 국제관계를 파괴하였기에 이를 중단시키기 위해서는 군사적 패배를 가할 수밖에 없다는 인식이었다.

이처럼 전쟁의 최종 목표가 독일을 패배시키는 것일진대 다른 어느 곳보다도 서부 전선에 전투력을 집중하는 것이 당연하다는 생각이었다. 이에 비하여 국내 전시경제운용이라는 이중적 부담을 안고 있던 로이드 조지와 같은 민간정치가들은 희생의 대가가 많이 드는 정면돌파 보다는 손실을 최소화할 수 있는 우회적인 방법으로 승리를 얻어 내려고 하였다. 고로 독일에 대한 직접 공격보다도 독일과 동맹관계에 있는 오스트리아나 터키를 공격, 굴복시킴으로써 독일의 전력을 분산시키고 중국에는 독일을 고립무원의 상태로 만들어 항복을 받아낸다는 간접적인 방법을 선호하였던 것이다.

전쟁 기간 동안에 정치가들은 전략문제에 관한 한 예외없이 정부의 군사 전문가에게 의존하였다. 로이드 조지의 수상 취임도 내각과 군사조언자간의 기존 관계를 근본적으로 변화시키지는 못하였다. 끊임없이 참모본부와 불화하였을 지언정 로이드 조지조차도 그것이 초래할 정치적 결과를 감안하여 군 수뇌부의 전략수립에 직접적으로 간섭하는 것을 삼가하였다.⁷⁰⁾ 칼레회합의 결정, 전쟁수행 최고협력위원회 및 전쟁집행위원회의 신설 등도 이러한 원칙 범위 내에서 취해진 조치들이었다. 더구나 전쟁 기간을 통하여 키치너나 헤이그와 같은 군 장성들이 국가적 영웅으로 부각되었기에 정치적으로 이들을 제거하기가 거의 불가능하였다.⁷¹⁾ 로이드 조지와 같은 정치가들은 전투와 직접적으로 관련된 전략문제 보다는 넓은 의미에서 전략수행에 영향을 주는 군수물자보급이나 인력수급과 같은 정치적 이슈 취급시 중요한 역할을 하였다.

전략수행 방식을 둘러싸고 정치가와 군 수뇌부간에 어느 정도 갈등과 의견 대립이

(Boston, 1988), p. 48.

68) J. Gooch, “Soldiers, Strategy and War Aims in Britain 1914-18,” in B. Hunt and A. Preston (eds.), *War Aims and Strategic Policy in the Great War 1914-18* (London, 1977), p. 25.

69) V.H. Rothwell, *British War Aims and Peace Diplomacy 1914-1918* (Oxford, 1971), p. 3.

70) David R. Woodward, *op. cit.* (1980), p. 65.

71) D. Graham and S. Bidwell, *op. cit.*, p. 148.

있었음은 분명하다. 그러나 독일이나 프랑스와는 달리 영국에서 민군 양측의 갈등은 구조적이라기 보다는 기본적으로 관련 인물들의 개성(personality)과 총력전이라는 상황이 표출시킨 '일시적'인 것이었다.⁷²⁾ 지난 2-3세기 동안에 영국에서 궁극적으로 민간측 권위의 우위가 심각하게 의문시된 경우는 없었다. 더구나 군이 정치분야로 진출하여 요직을 차지한다거나 또는 정치적 결정에 중요한 영향력을 행사한 역사적 경험도 없었다. 군부가 정치적 헤게모니까지 장악하였던 대륙의 경우와는 달리 영국에서 장교집단은 국가의 다른 엘리트 그룹과 분리되거나 심한 경우에 적대적이기조차 한 특권계급을 형성하지 않았다.

더욱이 두 진영간의 갈등이 어떠한 이데올로기적인 차이나 정치체제에 대한 불신에서 나온 것은 아니었다.⁷³⁾ 논쟁에 연루된 인물들의 국가에 대한 충성심을 의심할 만한 이유는 전혀 없다. 브레이크卿(Sir R. Blake)이 지적한 바와 같이,⁷⁴⁾ 이러한 충들은 한결같이 전쟁에서 승리하기 위해 최선의 방법을 모색하는 과정에서 노출된 고뇌에 찬 의견의 불일치에 불과하였다. 모두들 예외없이 동맹측에 대한 총체적인 승리를 염원하고 이를 효과적으로 성취코자 노력하였다.

민군간의 갈등시 발휘된 로이드 조지의 정치적 책략을 어떻게 평가하든 간에 전쟁 수행을 위한 국가적 통제체제의 기본틀이 제1차 대전기간 중에 확립된 것은 그의 기여임을 부인할 수 없다. 제2차 대전시의 처칠과는 달리 그는 참고할 만한 前例가 없는 상황에서, 그리고 보수당에의 의존이라는 정치적 한계를 안고서도 창의적인 노력을 발휘하여 국가적 위기를 극복하고 최종적인 승리를 일구어 냈던 것이다.⁷⁵⁾ 이러한 선구자적인 업적 덕분에 보다 정교하고 효율적인 전시운동체제가 제2차 대전기에 마련될 수가 있었다.

72) M. Howard, *op. cit.*, p. 21 & p. 48.

73) David Lloyd George, *op. cit.*, pp. 2013-14.

74) M. Howard, *op. cit.*, p. 48.

75) 양차 대전을 통해 전쟁 지도자로서 로이드 조지와 처칠이 행한 역할을 비교적으로 이해하기 위해서는 J. Ehrman, "Chapter 3 Lloyd George and Churchill as War Ministers," in H.R. Winkler (ed.), *Twentieth Century Britain: National Power and Social Welfare* (London, 1976), pp. 48-61을 참고할 것.