

Journal of Military History  
2021, No. 119, pp.115-163  
<https://doi.org/10.29212/mh.2021..119.115>  
Printed in the Republic of Korea

# 알프레드 T. 마한의 해군전략론과 20세기 초 미국의 해군전략 변화\*

김동은\*\*

1. 서 론
2. 미국 해군전략의 기초 : 마한의 해군전략론
3. ‘해양 제국’으로의 도약을 위한 ‘새로운 해군’
4. ‘새로운 해군’의 과도기와 도전, 그리고 ‘제1차 세계대전’
5. 결 론

## 1. 서 론

‘해군장교’ 시절의 마한(Alfred Thayer Mahan)은 특별히 두각을

\* 이 글은 김동은, “알프레드 T. 마한의 해양군사사상이 20세기 초 미국의 대전략에 미친 영향: 지정학적 위협인식 기반의 대외정책론과 해군전략론을 중심으로,” 국방대학교 군사전략학과 석사학위논문, 2021, 55-76쪽; 100-120쪽을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\* 해군 잠수함사령부, 해군소령.

나타내지 못하는 평범한 장교였다. 하지만 마한은 1885년 미국 해군 전쟁대학(U.S. Naval War College) 해전사 교수로 부임하면서 인생에 큰 전환점을 맞게 된다. 그는 장교들에게 함대 전투의 전술과 해양력의 역사적 역할에 대해 가르쳤으며, 이 당시 활용한 교수안을 정리하여 1890년에 『해양력이 역사에 미치는 영향(*The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*)』을 발간하였다. 마한은 이 저서의 발간으로 매우 저명한 ‘해양전략가’, ‘역사학자’, ‘지정학자’가 되었으며, 약 20여 권의 저서와 100여 편이 넘는 논문, 기고문을 저술하는 등 활발한 연구 활동을 계속했다.<sup>1)</sup> 마한은 해양전략가이자 해양사학자였으며, 또한 해양의 중요성을 강조한 해양 중심의 지정학자였다.

19세기 말부터 20세기 초 당시 마한의 사상을 토대로 한 공세적인 대외정책과 해군전략을 통해 강대국으로 부상했던 미국은 그의 해양지정학적 관점을 계승하여 제2차 세계대전 이후 초강대국의 지위에 올랐으며, 탈냉전 이후 역사상 전무후무한 전 세계적 패권(global hegemony)을 장악했다. 하지만 이러한 미국도 냉전 종식 후 약 20년이 지난 2010년대부터 마한주의적 ‘해양굴기(海洋崛起)’를 추구하는 중국의 본격적인 해양패권 도전에 직면하고 있다.<sup>2)</sup>

마한은 19세기 말부터 20세기 초에 미국의 해양 팽창에 이론적 기반을 제공한 대표적 인물이다. 1914년에 사망한 그의 이름은 도대체 왜 100여 년이 지난 지금까지도 여전히 언급되고 있으며 강대국의 학자와 군사 전문가들 사이에서 아직까지도 논쟁의 대상이 되

1) 알프레드 T. 마한, 김주식 역, 『해양력이 역사에 미치는 영향』 (서울: 책세상, 1999), pp. 876-883.

2) Christopher H. Sharman, *China Moves Out: Stepping Stones Toward a New Maritime Strategy* (Washington D.C.: National Defense Univ. Press, 2015), pp. 1-5; Nan Li, “The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From “Near Coast” and “Near Seas” to “Far Seas,” *Asian Security*, Vol. 5, No. 2 (2009), pp. 144-169; 한국군사문제연구원, “중국해군 Type 001A형 산동함 실전 배치,” 『KIMA News Letter』, 제656호 (2019.12.20.).

는 것일까? 그것은 아마도 마한의 사상이 여전히 유효하기 때문일 것이다. 특히, 소련 붕괴 이후 지구상 유일한 초강대국이 되었던 미국에 대한 중국의 해양패권 도전 위협이 2010년대 이후 본격적으로 부상(浮上)하면서 이 논쟁은 점차 격화되고 있다.

이러한 논쟁의 근원은 바로 100여 년 전 마한이 주장했던 해군전략론이다. 지정학적 위협인식에 기반을 둔 그의 사상은 20세기 초 당시 미국의 해양 제국화에 큰 영향을 주었다. 이를 통해 20세기는 진정한 ‘미국의 세기’가 될 수 있었으며, 2차대전 후 초강대국(superpower)이 된 미국은 현재까지도 마한이 주장했던 해양 중심적 대전략을 견지하고 있다. 그러므로 본 연구에서 21세기 현재 미국해군의 전략적 기원이 마한의 사상이었다고 보고 그의 해군전략론은 무엇이었는지를 우선 검토할 것이다. 그 후에 마한의 해군전략론이 19세기 말부터 20세기 초 당시 미국이 강대국으로 부상했던 시기에 미국해군의 전략이 각 행정부를 거치면서 어떠한 형태로 구현되었는지를 살펴볼 것이다.<sup>3)</sup>

## 2. 미국 해군전략의 기초 : 마한의 해군전략론

### 가. 목표: 대외정책적 국익 확보를 위한 해양우세 달성

19세기 중반 이후 증기기관을 도입한 서구 열강 국가의 해군은

---

3) 본 연구에서는 1898년 미국-스페인 전쟁 전후에서부터 1918년 제1차 세계대전이 끝나는 시점까지를 시대적 연구범위로 선정했다. 연구대상 시기를 세부적으로 구분하면 미국-스페인 전쟁이 발발했던 매킨리 행정부부터 시작해서, 미국의 제국주의화와 해군력 증강에 앞장섰던 시어도어 루스벨트 행정부, ‘달러 외교(dollar diplomacy)’로 상징되는 태프트 행정부와 ‘국제적 이상주의자(international idealist)’였던 윌슨 행정부의 출범부터 제1차 세계대전까지의 시기 등 네 가지 시기로 구분할 수 있다.

국가 안보와 번영을 위해 강력한 해군력을 건설하고 해상교통로의 자유로운 사용을 보장하는 데 주력했다. 마한은 이러한 서구 열강 간 해군력 군비경쟁이 전쟁 발발 가능성을 감소시킬 것이라 예상했다. 왜냐하면 서구 열강이 해군력을 확보하는 가장 주된 이유는 해외 식민지를 쟁탈하기 위함이며, 이러한 제국주의적 관심에 사로잡힌 서구 열강은 해군력을 식민지 쟁탈을 추구하는 수단으로 활용할 뿐 서구 국가 모두의 공멸을 유도하는 파괴적인 전쟁에 활용하지 않을 것이라 생각했기 때문이다.<sup>4)</sup> 그는 해군력이란 국가의 대외정책을 수행하는 핵심적인 도구로 보았다. 왜냐하면 마한은 해군력이 국가의 통상무역과 해양사용을 안전하게 보호하는 근원적 힘이라고 보았으며, 해외에 산재한 식민지를 관리하는 가장 핵심적인 ‘곤봉(big stick)’이라 여겼기 때문이다. 그는 해군의 가치와 중요성에 대해서 언급하면서 “해군은 지상군이 갈 수 없는 곳에서야 그 중요성을 느낄 수 있다”라고 말하며 해군의 독보적 역할과 특수성을 강조했다.<sup>5)</sup>

마한은 이와 같은 해군의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 그에 걸맞는 해군전략이 존재해야만 한다고 생각했다. 마한이 구상했던 해군전략이란 기본적으로 그가 제시했던 해양력(sea power)이라는 개념에 근원을 두고 있다. 그가 말한 해양력의 개념은 주로 ‘전쟁의 승리, 전 세계적 명성, 국가의 안보, 경제적 번영’과 같은 것들과 밀접하게 관련되어 있다. 마한의 사상이 세계적 열강과 미국 대중의 높은 인기를 얻은 이유는 바로 그의 사상이 내포하고 있던 이와 같은 ‘통합적인 능력(integrative capacity)’ 때문이었다. 그는 이를 통해 해군이 단순히 바다로부터 오는 위협을 거부하고 방어하는 수동적 조직이 아니라, 국위를 드높이고 국가의 안보와 번영을 성취해

4) Thomas F. X. Varacalli, “National Interest and Moral Responsibility in the Political Thought of Admiral Alfred Thayer Mahan,” *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 2 (2016), p. 116.

5) Alfred T. Mahan, *Armaments and Arbitration: The Place of Force in the International Relations of States* (New York: Harper & Brothers, 1912), p. 66.

내는 능동적인 조직임을 강조한 것이다.<sup>6)</sup>

이처럼 마한이 해양력이란 개념을 정립하면서 진정으로 강조하고 싶었던 것은 국제적 공역(global commons)인 해양을 자국의 호수처럼 지배할 수 있는 능력, 바로 해군력(海軍力, naval power)이었다. 그는 자신의 저서를 통해 “해양력의 역사는 거시적으로 볼 때 바다를 통해 국가와 인간을 위대하게 만드는 제반 분야를 포함하고 있지만, 그래도 엄밀하고 냉철하게 정의한다면 그것은 바로 해군의 역사다”라고 말했다. 이처럼 마한은 해군력이 거시적인 해양력 개념 속에서 해양사용의 자유를 확보하는 결정적 역할을 수행하며, 절대적인 비중을 차지하는 것으로 보았다.<sup>7)</sup>

마한은 해군력 보유의 필요성에 대해서 “제한된 의미에서 해군의 필요성은 일부 국가를 제외하면 평화로운 해운업의 존재로부터 비롯되고 또한 그것과 함께 사라질 것”이라 언급했다. 하지만 이로 인해 “전투 함대의 전력 감축과 해군에 대한 국가적 관심 부족이 야기된다면, 미국은 점차 아무런 공세적 의지를 보여주지 않을 것이며, 또한 미국 국적의 상선대 역시 점차 세계의 바다에서 자취를 감출 것”이라고 우려했다. 서구 열강 간의 큰 전쟁이나 갈등이 없던 19세기 말 당시 국제정세 속에서 “우리(미국)는 해외에서 미국에 우호적인 항구들을 전 세계에서 많이 찾아볼 수 있는데, 현재와 같은 평시 상황에서는 우호적 항구를 피난처로 이용하는 것이 가능할 것”이라고 보지만, 마한은 결코 상황을 낙관하지 않았다. 그는 이러한 “불안한 평화가 깨지고 전쟁 발발의 위험성이 높아진다면 반드시 이 상황에 대응하여 국익을 수호하고 증진하기 위한 해군력이 필요할 것”이라고 주장했다.<sup>8)</sup> 또한 마한은 국가의 해양력 활용 측면에

6) George W. Baer, *One Hundred Years of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1993), p. 17.

7) *Ibid.*, p. 1.

8) Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783* (Boston: Little, Brown, and Company, 1890) pp. 26-27.

대해서 정부의 각종 국제적 조치가 미치는 영향에 대해 다각적으로 검토하면서도, 결국 이와 같은 행위와 조치들의 기저(基底)에는 ‘강력한 해군력’이 존재한다고 강조했다.<sup>9)</sup>

이처럼 해군력 보유의 중요성을 강조한 마한은 해군전략의 목적에 대해서 “국가의 해양력이 전시와 마찬가지로 평시에도 전략적 목표를 탐색하고, 지원하며, 국가의 이익을 수호 및 증진하는 것”이라고 말했다.<sup>10)</sup> 또한, 그는 해군전략의 적용 시기에 대해서 이는 단순히 바다에서의 전쟁을 위해서만 활용되는 것이 아니라 전·평시를 모두 포괄하는 국가의 대외정책을 수행하기 위해 필요하다는 것을 강조했다.<sup>11)</sup> 이를 종합해보면 마한은 해군전략의 목표를 단순히 전쟁에서 해군력을 어떻게 운용할 것인가에 국한하지 않았으며, 국가의 대외정책적 목표를 달성하기 위한 차원까지 외연을 확장했다고 볼 수 있다. 그는 해군이 국가의 핵심적인 ‘곤봉(big stick)’으로써, 국가가 원하는 대외정책적 국익 확보를 위해 ‘해양우세’를 달성하는 것이 해군전략의 궁극적 목표라고 생각했기 때문이다.

마한이 단순히 바다에서의 전쟁 수행만을 목표로 하지 않았다는 것은 그가 정치와 군사의 영역에 대해서 명확히 인지했다는 것을 통해서 증명할 수 있다. 그는 해군전략 구상을 위한 해군장교의 올바른 태도를 논하면서 “해군의 영역은 국가 지도자가 주로 다루는 국제정치적 부분과도 매우 밀접한 관련이 있다”라고 말했다. 마한은 후배 해군장교들이 이러한 점을 명심하고 해군전략을 수립할 때 “(해군은) 국제적 문제를 다룸에 있어 단지 자신을 뱃사람(sailor)이라 여기지 말고, 스스로가 국가 지도자가 되었다고 가정하여 그들의

9) *Ibid.*, p. 82.

10) *Ibid.*, p. 89.

11) Alfred T. Mahan, *Naval Administration and Warfare: Some General Principles with Other Essays* (Boston: Little, Brown, and Company, 1918), p. 172.

관점에서 해군전략을 구상해야만 한다”라고 조언했다.<sup>12)</sup>

지금까지 살펴본 내용을 종합적으로 고려해볼 때 마한식(式) 해군 전략의 궁극적 목표는 단순히 해전과 전쟁만을 추구하는 것이 아니며, 미국의 국익 수호와 증진을 최상의 가치로 두고 이를 위한 국가의 중요한 ‘곤봉’이 되어 대외정책적 국익을 확보하고 증진하는 ‘해양우세’를 달성하는 것이었다고 볼 수 있다.

#### 나. 방법: 전투 함대의 집중, 전진 기지 확보

마한은 세계 여느 강대국들과 비교해볼 때 미국이 가진 자연조건 (physical conformation) 중에서도 방대한 해안선이 미국 스스로의 방어를 매우 취약하게 만들었다고 말했다. 그는 “평화로운 시기에는 미국의 해안을 따라 퍼져 있는 수많은 항구 도시들과 항만이 거대한 상업적 이익을 창출하는 원동력이 되겠지만, 영국과 벌인 1812년 전쟁(War of 1812)의 치명적인 결과가 입증해주듯이 전쟁이 발발한다면 너무나도 방대한 미국의 해안선은 스스로의 생존을 위협하는 비수(匕首)가 되어 돌아올 것이다”라고 말했다.<sup>13)</sup>

마한은 미국과 영국의 1812년 전쟁사를 심층적으로 연구하면서 전쟁의 승리를 위해서는 무엇보다도 ‘집중의 원칙(principles of concentration)’이 중요함을 깨달았다. 이 전쟁 당시 미국 육군은 물론 해군도 바다로부터 오는 영국군의 공격으로부터 수도 워싱턴 D. C.를 보호할 수 없었다. 당시 미국은 대규모의 상비군(육군)을 보유하는 것을 원하지 않았기 때문에, 바다 건너 유럽 열강의 군사

---

12) Alfred T. Mahan, *Naval Strategy Compared and Contrasted with the Principles and Practice of Military Operations on Land* (Boston: Little, Brown, and Company, 1911), p. 21.

13) Warren Zimmerman, *First Great Triumph: How Five Americans Made Their Country a World Power* (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2002), p. 97.

적 위협을 저지할 수 있는 수단은 오직 해군뿐이었다. 마한은 1812년 전쟁 당시 만약에 미국 해군이 전력을 원하는 시간과 장소에 집중할 수 있었고 이러한 힘을 공격적으로 다루려는 의지를 지녔더라면, 미국 해군이 비록 미약한 해군력을 보유했음에도 불구하고 영국 해군이 그들의 공격부대를 하나로 집결하여 작전을 수행하도록 강요할 수 있었을 것이라고 확신했다. 그는 당시 미국 해군이 영국 해군의 분산을 저지하고 집결을 강요할 수 있었다면 미국은 영국의 해상봉쇄 영역을 최소화하여 수도 워싱턴 D. C.의 방어 문제를 더 쉽게 해결할 수 있었을 것이라 주장했다.<sup>14)</sup>

마한은 이러한 집중의 원칙이 대서양에 연한 미국 동부 해안뿐만 아니라 태평양과 맞닿은 서부 해안에서도 매우 중요하다고 보았다. 그는 1812년 전쟁의 교훈을 미국이 망각한다면, 앞으로는 대서양 방면보다는 태평양 방면의 해안선이 더 위태로워질 것이라고 보았다. 왜냐하면 태평양과 연한 미국의 서부 해안선을 따라 수많은 해안 도시들이 더 방대하게 분산되어 있었기 때문이다. 이러한 취약한 상황 속에서 미국은 서부 해안에서 내선(internal lines)을 통한 미미한 지정학적 이점만을 갖고 있었으나, 반면에 태평양 도서 지역에 전진기지를 보유하고 전쟁을 시도하려는 잠재적 적성국가는 방대하면서도 취약한 미국의 서부 해안을 중횡무진하며 자유롭게 공격할 가능성이 높았다. 마한은 만약 중미 지역의 지협(isthmus)에 운하가 건설된다면 이와 같은 미국의 고질적인 지정학적 문제가 더욱 심화될 것으로 보았다. 왜냐하면, 당시 미국은 상대적으로 대서양에 비해 태평양에 배치된 해군력이 양적, 질적 측면에서 미약했으므로, 만약 잠재적 적성국가가 서부 해안 일부를 거점으로 삼아 곧바로 중미의 운하까지 점령한다면 이를 경유해 카리브해와 동부해안까지

14) Alfred T. Mahan, *Sea Power in Its Relation to the War of 1812*, Vol. 2, (Boston: Little, Brown, and Company, 1905) pp. 295-313.



신속하게 기동하여 공격할 수 있기 때문이다.<sup>15)</sup>

마한이 주장하는 바에 따르면 과거 미국 해군이 해안경비나 초계(哨戒, patrol), 통상 보호활동과 같은 수세적인 요소와 방법에만 의존하는 것은 어리석은 행동이었다. 그가 생각할 때 미국의 국익과 생존을 저해하려는 목적으로 원양에서 해상봉쇄를 시도하거나 해안을 직접 공격하기 위해 접근하려는 잠재적 적성국가의 위협을 구축(驅逐)하는 가장 확실한 방법은 이들을 해상에서 조우하여 싸울 때 원하는 시간과 장소에 미국 해군 함대를 집중하여 화력의 절대적 우세를 달성하는 것뿐이었다.<sup>16)</sup>

이러한 마한의 사상에 동조하는 미국 내 대해군주의자(navalist, 大海軍主義者)들은 새로운 해군(The New Navy) 건설을 위한 정책을 통해 주력함(capital ship)인 전함(戰艦, battle-ship) 위주의 해군력 건설과 전함에 탑재된 거대 함포를 적극 활용한 공세적 해전수행을 적극적으로 지지했다. 그들은 미국 해군이 전통적으로 수행해왔던 통상 보호, 통상과괴전, 해안 방어 등의 임무를 부수적인 것으로 보고, 타국의 전투 함대와 직접 조우하여 일전을 펼치는 함대결전(decisive battle, 艦隊決戰)의 중요성을 주장했다. 마한은 전투 함대 중심의 해군이 승리하기 위해서는 어떻게 행동해야하며 그 승리의 근원에는 전장의 ‘중심’과 그에 대한 ‘집중’이 가장 중요하다는 것을 재차 강조했다.<sup>17)</sup>

해양우세 달성을 위해 마한이 전투 함대의 집중과 함께 강조했던 것은 바로 지정학적 요충지에 대한 ‘전진기지 확보’의 문제였다. 19세기 말부터 본격적인 증기선의 시대가 시작되면서, 증기선의 연료인

15) Michael J. Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia Univ. Press, 2017), p. 80.

16) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, p. 12.

17) Elting E. Morison, *The War of Ideas: The United States Navy, 1870-1890* (Colorado Springs: U.S. Air Force Academy, 1969), p. 8.

석탄은 해군 함대에 무한한 기동성을 제공함과 동시에 오히려 역설적으로 그 기동성을 제약하는 요소가 되어버렸기 때문이다.<sup>18)</sup>

마한은 이러한 문제를 해결하기 위해서 “해양 영역을 지배하거나 통제, 점유하기 위한 해외 전진기지와 요새” 확보의 필요성을 강력히 주장했다.<sup>19)</sup> 그는 특히 태평양, 대서양, 카리브해에서 미국이 확보해야만 하는 핵심적 요충지로 푸에르토리코, 쿠바 관타나모, 파나마 지협(운하), 하와이 제도 등을 꼽았다. 마한은 이러한 요충지에 구축한 기지와 이곳에 배치된 전투 함대는 상호의존적 관계라고 생각했다.<sup>20)</sup> 또한, 그는 도서 지역에 구축한 전진기지 방어에 관한 부분도 언급했다. 그는 도서 방어 문제가 “전투 함대의 존재와는 독립적으로, 일반적인 도서 방어체계에 따라 그 지역의 중요성에 비례하여 장기간 버틸 수 있어야만 한다”라고 말하며, 핵심 도서에 대한 자체적 방어능력 구축 역시 해양우세 달성에 큰 영향을 미친다는 점을 언급했다.<sup>21)</sup>

마한은 전진기지를 확보하는 궁극적 목표는 전투 함대의 신뢰성 있는 활동과 기동을 보장하여, 외부 세력의 위협을 격퇴하는 것이라 주장했다. 그는 지정학적 요충지 곳곳에 설치된 요새화된 기지에 전투 함대 또는 함정이 배치되어 국가의 핵심적 해상교통로를 보호해야만 한다고 판단했으며, 결국 이를 통해 전진기지와 전투 함대는 상호 보완적으로 미국을 수호하는 ‘원해의 방패(distant shield)’가 될 것으로 보았다. 또한, 마한은 이 방패의 핵심인 미국 해군의 전

18) Mahan, *Naval Strategy*, p. 381.

19) *Ibid.*, p. 99.

20) Alfred T. Mahan, “The Importance of the Command of the Sea, For an Adequate Navy, and more,” *Scientific American*, Vol. 105 (9 Dec. 1911), p. 512.

21) Walter LaFeber, “A Note on the ‘Mercantilistic’ Imperialism of Alfred Thayer Mahan,” *Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 48, No. 4 (1962), pp. 680–682.

투 함대는 반드시 “미국으로 향하는 모든 군사적 위협을 미국의 영토 외곽에서, 즉 바다에서 격퇴해야만 한다”라고 말하며 과거 1812년 전쟁 당시 수도 워싱턴 D.C.가 바다를 건너온 영국군에게 공격당해 백악관이 전소(全燒)되었던 사례를 회고(回顧)했다.<sup>22)</sup>

또한 마한은 “해군력의 가장 핵심적인 요소 중 하나는 바로 해군력 고유의 기동성”이라고 강조했다.<sup>23)</sup> 그는 해군의 우수한 기동성을 해상교통로에 대한 자유로운 접근이 가능하다는 측면에서 높게 평가했으며, 이러한 장점으로 인해 해군은 해상교통로를 장악함으로써 해양뿐만 아니라 지상에 대한 경제적 통제 임무 역시 수행할 수 있다고 말했다.<sup>24)</sup> 이처럼 마한은 함대결전과 주력함 중심 전투 함대를 강조하면서도, 해상교통로와 그 자유로운 사용 및 접근에 대한 중요성 역시 정확히 인지하고 있었다. 그는 “해상교통로는 전쟁의 승패를 지배하며, 일반적으로 정치적, 군사적 요소 또는 대전략에서 가장 중요한 요소 중 하나”라고 주장했다.<sup>25)</sup> 마한은 이러한 해상교통로의 중요성을 고려하여 “우리의 항구 밖에 그리고 우리의 해안에서 멀리 떨어진 곳에 적성국 함대가 위치하도록 만들어야만 한다”라고 말했다.<sup>26)</sup> 또한 그는 해상교통로의 중요성뿐만 아니라 해상교통의 자유를 보장하는 차원에서도 지역별 전진기지가 매우 유용함을 재차 강조했다.<sup>27)</sup>

22) Alfred T. Mahan, “Preparedness for Naval War,” in *The Interest of America in Sea Power, Present and Future* (Boston: Little, Brown, and Company, 1897), p. 214.

23) *Ibid.*, p. 127.

24) Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*, p. 290.

25) Alfred T. Mahan, *The Problem of Asia and Its Effect upon International Policies* (Boston: Little, Brown, and Company, 1900) p. 125.

26) Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*, p. 87.

27) *Ibid.*, p. 460.

### 다. 수단: 주력함 중심의 공세적인 함대(艦隊)

마한은 해전의 본질과 전 세계에서 벌어지고 있는 열강 간의 식민지 쟁탈전, 그리고 태평양과 대서양을 모두 마주한 아메리카 대륙 특유의 지정학적 조건으로 인해 “전쟁 수행을 위한 함대(war fleet) 건설”이 가까운 시일 내에 필요할 것이라고 보았다.<sup>28)</sup> 또한, 그는 “해전에서는 함대 그 자체의 존재가 해전 전체를 포괄하는 핵심적 개념”이라고 보았으며,<sup>29)</sup> “해군의 구성요소 중 함대는 가장 강력하면서도 정적(靜的)이지만, 해전의 결과를 유일하게 결정지을 수 있는 핵심적인 요소”라고 평가했다.<sup>30)</sup> 이처럼 마한은 해군전략에 있어 가장 핵심적이면서 결정적인 영향력을 가진 수단은 오직 ‘전투함대’뿐이라고 생각했다.

하지만 마한은 공세적 전략이 결여된 전투함대는 화려한 ‘장식용 병기(兵器)’와 같다고 생각했다. 그는 “전쟁에서의 공격적 요소는 방어를 기반으로 하는 상위의 개념이자 가치로써, 공격은 방어가 존재하도록 만드는 최종적인 전쟁의 목표가 된다”라고 보았으며, “국익을 쟁취하고 증진하기 위해서는 반드시 공세적인 조치와 행동으로써 승리를 추구해야 하며, 이러한 공세적 조치에 의해서만 확고한 승리가 보장될 것”이라고 주장했다.<sup>31)</sup>

마한은 “전쟁에서는 주로 공격을 더 자유롭게 만들어주기 위해 방어가 존재한다”라고 보았으며, “만약 함대가 스스로의 임무를 공세적 임무가 아닌 수세적인 임무에만 제한한다면, 공세적 임무 수행

28) Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*, p. 26.

29) Mahan, *Naval Strategy*, p. 191.

30) Alfred T. Mahan, *Lessons of the War with Spain and Other Articles* (Boston: Little, Brown, and Company, 1918), p. 262.

31) Alfred T. Mahan, *Retrospect and Prospect, Studies in International Relations Naval and Political* (Boston: Little, Brown, and Company, 1902), p. 152.

을 위해 훈련받은 강력한 함정들은 자신의 능력을 제대로 발휘할 수 없을 것이다”라고 주장했다.<sup>32)</sup> 이러한 맥락에서 마한은 “해전의 기본 원칙은 방어는 공격에 의해서만 보장된다는 것”이며, 그리고 “해전의 승패를 좌우하는 유일한 공세적 함대 작전의 목표는 적성국 해군의 전투 함대를 격퇴하는 것”이라고 재차 강조하고 있다.<sup>33)</sup>

마한은 해군력의 상대적 우위 역시 중요한 요소로 보고 있다. 그는 잠재적 적성국의 해상봉쇄를 피하기 위해서는 “언제라도 우리를 해상봉쇄하려고 시도하는 적 함대를 위협하여, 그들이 봉쇄작전 수행을 계속하기 위한 해역의 해양우세를 달성할 수 없도록 적 함대의 능력을 상쇄하는 강력한 규모와 능력의 해군력을 보유해야만 한다”라고 주장했다. 그리고 이와 같은 적성국 함대의 해상봉쇄 시도에 대한 맞대응으로 그들에게 보복 및 응징하기 위해 역으로 적성국을 해상 봉쇄하려고 할 때도 적성국 해군에 비해 우월한 해군력을 보유하는 것이 필요하다고 말했다.<sup>34)</sup>

지금까지 살펴본 바와 같이 마한은 해양력을 ‘역사적인 힘(historical force)’의 지위로 격상시킨 장본인이다. 그는 주력함 중심의 해군력 운용과 통시적인 전쟁원칙에 따른 해전의 수행에 대한 방향성을 제시했다. 또한 마한이 주장한 해양력 개념은 과거와 현재를 연결해줬을 뿐만 아니라 해군전략의 목적과 수단도 결합될 수 있게끔 만들었다. 그의 영향을 받은 미국 해군 내 마한주의자(mahanist)들은 그가 주장했던 해양력 개념을 통해 해군의 역할과 기능을 국가이익에 기준하여 이해할 수 있었고, 또한 대중과 정치인들에게 현재의 전략적 환경 속에서 어떠한 종류의 함정이 필요한지 명확하게 말할 수 있었다.<sup>35)</sup>

32) Mahan, *Naval Strategy*, p. 150.

33) Mahan, *Retrospect and Prospect*, p. 163.

34) Mahan, *Naval Strategy*, p. 249; Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, p. 86.

35) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, p. 15.

마한이 워낙 전함 위주의 대함대 건설과 함대결전을 강조하다 보니 그가 무턱대고 강력한 전투 함대 건설만을 추구한 것으로 오해하는 경우가 많다. 하지만 앞서서도 볼 수 있듯이 마한은 어마어마한 국가 예산이 투입되는 건함정책의 어려움과 제약을 정확히 인지하고 있었다. 그는 오히려 “주어진 함정의 총배수량의 조건 속에서 가장 빠른 속도와 가장 두꺼운 장갑, 가장 강력한 함포, 가장 긴 작전지속능력을 동시에 모두 만족하는 일은 결코 일어날 수 없다”라고 말하며 수준 높은 대규모 전투 함대를 건설하는 게 매우 어려운 일이라는 것을 인정했다.<sup>36)</sup>

제2장의 내용을 종합해보면 마한은 공세적 성격의 전투 함대를 원하는 시간과 장소에 집중하려는 ‘공세적 함대 집중’의 개념과 이러한 함대의 작전 수행을 지원하여 작전 수행의 신뢰성과 신속성, 유지성을 보장하기 위한 지정학적 요충지에 대한 ‘진진기지 확보’를 바탕으로 해양우세를 달성하는 것을 해군전략론의 핵심으로 보았다. 특히, 그는 태평양과 카리브해, 대서양으로의 자유로운 접근을 위한 진진기지 확보를 주창하였으며, 이렇게 확보한 기지와 강력한 전투 함대가 상호 보완하여 발휘하는 승수효과를 통해 해군전략의 목표를 달성하려고 했다. 반면에 마한은 수세적 전략인 현존함대나 통상 보호, 통상파괴전에 대해서는 다소 부정적인 견해를 지니고 있었다.<sup>37)</sup>

36) Mahan, *Naval Strategy*, p. 44.

37) Mahan, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, p. 77; 128; Alfred T. Mahan, *The Major Operations of the Navies in the War of American Independence* (Boston: Little, Brown, and Company, 1913), p. 174.

### 3. ‘해양 제국’으로의 도약을 위한 ‘새로운 해군’

#### 가. 매킨리 행정부(1897~1901년)

매킨리(William McKinley, Jr.) 행정부는 해군력 증강에 대한 각별한 관심을 표명하며 앞으로 다가올 해양의 시대를 준비했다. 당시 해군성 차관보(Assistant Secretary of the Navy)였던 루스벨트(Theodore Roosevelt Jr.)는 “모니터급(monitor type class) 연안방어함, 순양함(cruiser), 어뢰정(torpedo boat)도 나름의 유용성을 지니고 있지만, 이 중에서 그 어느 소·중형 함정도 전함을 대체할 수는 없다”라고 말하면서 고비용의 전함 건조 중단을 주장한 연방의회 의원들의 의견에 대해서 우려를 표명했다. 매킨리 행정부의 해군성 장관 롱(John D. Long) 역시 차관보 루스벨트와 함께 주력함인 전함에 대한 예산지원에 회의적인 의회 내 여론에 대해서 크게 걱정했다. 마한의 해군전략론에 영향을 받은 롱과 루스벨트는 모두 전함 위주의 주력함대가 새로운 미국 해군의 중추가 될 것임을 확신했으며, 이러한 확신은 미서전쟁(美西戰爭)을 거치면서 그 유효성을 입증했다.<sup>38)</sup>

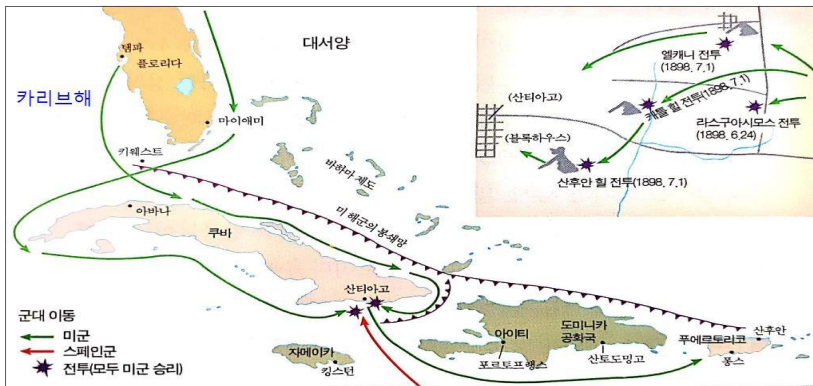
쿠바 아바나 항구에서의 메인함(USS Maine) 폭발사건(1898. 2.15.) 이후 미국 내에서는 전 국민적인 반(反)스페인 정서가 형성되었다. 1898년 3월 8일, 연방의회 하원은 만장일치로 5천만 달러 상당의 전쟁 예산지원 법안을 승인했다. 이 법안에 힘입어 미국 해군은 1898년에 전함 3척, 구축함 16척, 어뢰정 14척, 모니터급 연안방어함 4척 건조를 착수할 수 있었으며, 총 128척의 함정을 추가

38) Kenneth J. Hagan, *This People's Navy: The Making of American Sea Power* (New York: The Free Press, 1991), p. 215.

로 건조했다. 이후 스페인과의 전쟁을 원하는 전 국민적 분위기가 점차 고조되었으며, 스페인과의 전쟁을 꺼렸던 매킨리 대통령 역시 국민적 여론에 부응하기 위해 구체적인 대(對)스페인 전쟁계획을 검토하기 시작했다.<sup>39)</sup>

매킨리 행정부는 미서전쟁 중 조직된 해군 전쟁위원회의 일원으로 마한을 임명했다.<sup>40)</sup> 당시 해군성 장관이었던 롱과 차관보 루스벨트는 스페인과의 전쟁을 체계적으로 준비하기 위해 해군성 주관으로 전쟁계획을 수립했다. 해군 전쟁위원회는 쿠바에 대한 해상봉쇄를 계획했다. 쿠바에 대한 봉쇄는 스페인 본국으로부터 오는 증원군과 병참 물자를 차단하고, 머나먼 유럽에서 대서양을 건너온 스페인 함대에 미국 대서양 전대의 전력을 집중시켜 결정적인 타격을 주는 것을 기본 목표로 삼았다.<sup>41)</sup>

<그림 1> 미서전쟁 당시 카리브해 전역(戰域)



\* 출처: 브링클리, 황혜성 외 역, 『있는 그대로의 미국사 2』, p. 448.

39) *Ibid.*, p. 214.  
 40) William D. Puleston, *Mahan: The Life and Work of Captain Alfred Thayer Mahan* (New Haven: Yale Univ. Press, 1939), p. 207.  
 41) Hagan, *This People's Navy*, p. 216.



미서전쟁의 가장 흥미로운 점은 쿠바 문제를 둘러싸고 시작된 전쟁임에도 불구하고 첫 전투는 쿠바와 멀리 떨어진 필리핀 마닐라만(Manila Bay) 인근 해상에서 벌어졌다는 점이다. 미국의 국익 증진을 위한 스페인과의 전쟁을 추진했으나 번번히 롱 장관의 신중론에 가로막혔던 해군성 차관보 루스벨트는 메인함이 침몰한 지 10일 후 롱 장관이 잠시 부재한 틈을 놓치지 않고, 미국 해군 아시아 전대(Asiatic Squadron)의 지휘관 듀이(George Dewey) 제독에게 필리핀에 있는 스페인 태평양 함대와의 전쟁을 준비하라는 전보를 보냈다.<sup>42)</sup> 해군성의 대스페인 전쟁 준비지시에 따라 듀이는 아시아 전대를 재정비했다. 그로부터 약 2개월 후인 1898년 4월 24일에 듀이 제독은 해군성으로부터 필리핀의 스페인 태평양 함대 공격 명령을 받아 같은 해 5월 1일에 마닐라만 앞바다에서 스페인 태평양 함대를 공격했다. 그 결과 듀이 제독이 이끄는 아시아 전대는 스페인 태평양 함대에 압도적인 승리를 거뒀다. 이후 미국은 스페인의 식민지였던 괌(1898. 6.20.)과 푸에르토리코(1898. 7.25.)를 차례로 점령했으며, 쿠바에서의 지상전과 산티아고 인근 해역에서의 해전에서도 승리를 거두었다. 결국 미서전쟁은 1898년 8월 12일 미국의 압도적인 승리로 막을 내렸다.<sup>43)</sup>

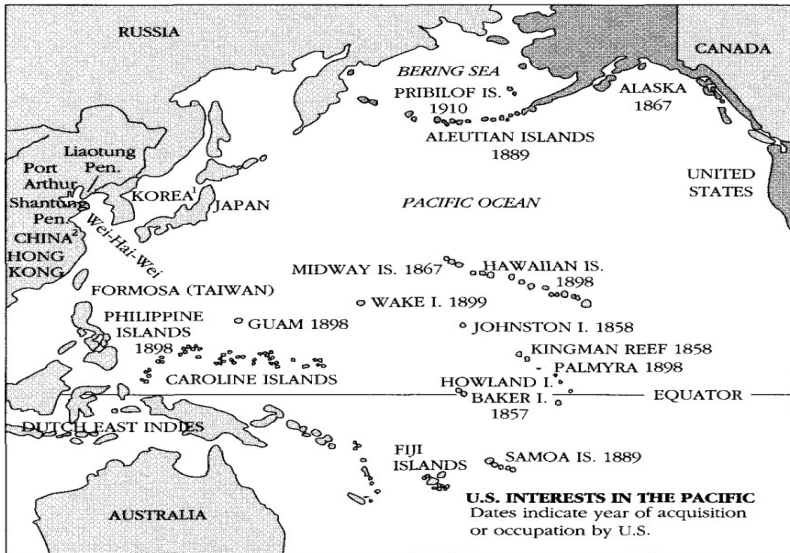
미서전쟁 당시 미국 해군은 매킨리 행정부의 글로벌 대외정책을 수행했다. 미국 해군은 카리브해에서뿐만 아니라 태평양에서 스페인이 점유했던 주요 식민지 주변의 해역까지 통제하려고 시도했다. 매킨리 행정부의 대외정책 수행을 위한 강력한 곤봉으로써 공세적 작전을 수행한 미국 해군은 아시아와 카리브해에서 벌어진 두 차례의

42) Nathan Miller, *Theodore Roosevelt, A Life* (New York: William Morrow & Company, 1992), pp. 267–268.

43) Allan R. Millett, Peter Maslowski, and William B. Feis, *For The Common Defense: A Military History of the United States from 1607 to 2012* (New York: Free Press, 2012), pp. 259–268.

결정적인 해전에서 승리하면서 매킨리 행정부의 대외정책 수행을 성공적으로 지원하였으며, 행정부가 원하는 정치적 목적을 달성했다. 미국 해군은 마닐라와 산티아고 근해에서 펼쳐진 두 번의 해전에서 압도적인 승리를 거두었으며, 이는 미국이 스페인을 상대로 태평양과 카리브해에서 해양우세를 달성하는 데 크게 기여했다. 특히, 미국은 카리브해에서의 확고한 해양 통제권을 확보했고, 이로 인해 고립무원(孤立無援)이 된 스페인은 쿠바를 방어할 수 없었다. 결국 스페인은 미국과의 전쟁을 이어나갈 의지와 능력을 모두 상실했다.<sup>44)</sup>

<그림 2> 태평양에서의 '해양 제국' 미국의 팽창



<sup>1</sup>Korea: 1<sup>st</sup> U.S. treaty, 1882  
<sup>2</sup>China: U.S. intervenes with other Powers, 1900-1901

\* 출처: Walter LaFeber, *The Cambridge History of American Foreign Relations, Volume II: The American Search for Opportunity, 1865-1913* (New York: Cambridge Univ. Press, 1993), p. 89.

44) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, pp. 27-28.

미국 의회는 듀이 제독의 마닐라 해전 승전으로 인해 한껏 고조된 국민적 열망과 이로 인해 재조명된 하와이의 지전략적 가치를 고려하여 미서전쟁 중인 1898년 7월 7일에 하와이 제도 합병을 비준(批准)했다.<sup>45)</sup> 미국은 미서전쟁 종전 이후 파리조약을 통해 쿠바(Cuba), 푸에르토리코(Puerto Rico), 필리핀(Philippines), 그리고 괌(Guam)의 영유권을 스페인으로부터 양도받았다. 그 이후 매킨리 행정부는 연방의회의 승인을 얻어 1899년 태평양의 동부 사모아(Eastern Samoa)와 웨이크(Wake)섬까지 점령했다. 미서전쟁 승전 이후 미국은 세계적인 열강(列強)의 반열에 오른 것이다. 미국은 새로이 획득한 식민지를 방어하기 위해 공세적 해양우세 전략으로 무장한 ‘새로운 해군(new navy)’을 적극적으로 활용했다.<sup>46)</sup> 이를 통해 매킨리 행정부는 스페인을 무너뜨리고 서반구(西半球)에서의 패권적 지위를 확보했으며, 아시아-태평양 지역의 지정학적 요충지를 차지함으로써 역내 세력균형에 중대한 영향을 끼치는 주요 강대국이 되었다.<sup>47)</sup>

매킨리 행정부는 미국의 대전략과 대외정책 수행을 위해 미국 해군의 전략을 획기적으로 전환함으로써 미국이 처한 지정학적 상황을 근본적으로 변화시켰다. 전쟁 이후 스페인 식민지였던 괌과 필리핀을 미국이 점령하면서 태평양에 있는 미국 해군의 최전방 기지는 이 지역에 건설되었다. 또한, 미국 본토와 필리핀 사이에 해저케이블을 부설하기 위해 미국 해군은 지정학적 요충지인 하와이에 기지를 건설했다. 또한, 미국은 카리브해에서 쿠바 관타나모 기지를 설치하였으며, 푸에르토리코를 미국령으로 편입하고, 중미지역 지협

45) Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power*, pp. 88-89.

46) David F. Trask, *The War with Spain in 1898* (New York: Macmillan Press, 1981), pp. 109-112.

47) Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power*, p. 87.

(isthmus, 地峽)의 운하 건설을 강도높게 추진하여 점차 카리브해를 미국의 내해(內海)로 만들고 있었다.<sup>48)</sup> 그 결과 미국은 미서전쟁을 통해 카리브해를 내해로 삼고, 아시아-태평양의 지정학적 요충지를 확보한 해양 제국으로 변모해갔다.

#### 나. 루스벨트 행정부(1901~1909년)

루스벨트(Theodore Roosevelt Jr.) 대통령은 미국이 강대국의 지위로 올라서기 위해서는 강력한 국력을 가져야만 한다고 생각했으며, 미국의 경제적 팽창을 뒷받침할만한 군사력(주로 해군력)을 증강해야만 한다고 봤다.<sup>49)</sup> 그는 젊은 시절부터 1812년 미국과 영국 간 전쟁에서 미국 해군의 활약상에 대해 직접 저술할 정도로 해군의 발전에 관심이 많았다. 이 책을 읽고 큰 감명을 받은 마한은 루스벨트와 가까운 친구이자 지적 동반자가 되었다. 마한과 루스벨트 모두 역사적 교훈을 바탕으로 해군력 증강을 매우 강력하게 옹호했다.<sup>50)</sup> 루스벨트는 해군에 대해서 “현실 세계에서 평화유지를 유지할 수 있는 핵심적 조직”이라고 칭하며, 미국 해군이 이를 위해 “강력한 전력을 갖추고 최고도의 전비태세를 유지”해야만 한다고 보았다.<sup>51)</sup> 이러한 대통령의 강력한 의지 아래 미국 해군은 1907년 11월까지 10,000톤급 이상의 함정 29척을 건조했다.<sup>52)</sup> 또한 미국 해군은 하와이 진주만(Pearl harbor), 괌, 수비크만(Subic bay) 기지

48) Hagan, *This People's Navy*, p. 227.

49) 앨런 브링클리, 황혜성 외 역, 『있는 그대로의 미국사 2: 하나의 미국-남북전쟁에서 20세기 초까지』 (서울: 휴머니스트, 2005), pp. 534-535.

50) Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power*, p. 85.

51) Joseph B. Bishop (ed.), *Theodore Roosevelt's Letters to His Children* (New York: Charles Scribner's Sons, 1919), p. 197.

52) 같은 기간 동안 일본제국 해군은 13척의 동급함정을 건조했다. 당시 미국 해군이 크게 대서양 권역과 태평양 권역으로 구분되었다는 점을 고려한다면 미국과 일본 해군의 전력 증강 비율은 거의 대등한 수준이었다.

시설을 보완하고 항만 방호태세를 강화했다.<sup>53)</sup> 그는 1909년 3월 대통령직에서 물러나는 그 순간에도 차기 태프트(William Howard Taft) 행정부의 국무장관으로 내정된 녹스(Philander Knox)에게 보내는 서신을 통해 “해군을 강력하게 유지하는 것은 전쟁을 예방할 것이며, 혹여 전쟁이 발생한다고 하더라도 미국을 승리로 이끌어 줄 것이다”라고 언급하며 해군의 중요성을 강조했다.<sup>54)</sup>

마한이 주창한 ‘집중의 원칙’에 따라 루스벨트 행정부 당시 미국 해군은 아메리카 대륙 근해와 대서양을 담당할 전함 중심의 전투함대 창설을 적극적으로 추진했다. 루스벨트 행정부의 강력한 지원 아래 미국 해군은 1906년에 유럽과 대서양 남부의 전진기지에 전개되어있던 전함들을 본토에 위치한 북대서양전대로 재배치했다. 1907년에는 북대서양전대가 대서양함대(Atlantic Fleet)로 승격되면서 창설되었는데, 대서양 함대에는 1907년 당시 미국 해군이 보유하고 있던 16척의 전함이 포함되어 있었다. 당시 멧칼프(Victor H. Metcalf) 해군성 장관은 1907년 연례보고서에서 “미국 해군이 보유한 16척의 전함은 그 배수량과 척수를 합산할 경우 단일 함대 지휘를 받는 세계에서 가장 강력한 전함 함대를 구성하게 되었다”라고 말하며, 미국 해군이 전략적 함대를 보유했음을 천명했다. 또한, 멧칼프는 “우리는 오랫동안 열망해왔던 ‘함대의 집중’을 마침내 이뤄냈다. 또한 우리는 강력한 기동력과 다양한 경험을 통해 대서양 함대가 타국의 함대에 비해 매우 유리한 조건에 있다고 확신한다”라고 언급하며 미국 함대의 강력함을 강조했다.<sup>55)</sup>

53) Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power*, p. 101.

54) Letter from Theodore Roosevelt to Senator Knox, date unclear, “The Threat of Japan,” *Papers of Theodore Roosevelt*, Manuscript Division, Library of Congress, pp. 120–126. <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/trjapan.htm> (접속일: 2021년 3월 20일).

55) Secretary of Navy(Victor H. Metcalf), *Annual Report of the Secretary of*

그러나 미국 해군이 마한의 계론(Mahan's Corollary)에 따라 '전투 함대의 집중'을 강조하다가 보니, 당시 상대적으로 위협의 정도가 대서양에 비해 미약하다고 판단했던 태평양 지역에는 1919년까지 주력함인 전함이 배치되지 않았다. 그러나 1907년 해군력 재배비(再排比)를 통해 미국 해군의 아시아 전대(Asiatic Squadron)는 전력을 강화했을 뿐만 아니라 부대 편제(編制)를 아시아 함대(Asiatic Fleet)로 승격했다. 이로 인해 태평양에 있는 모든 미국 해군의 전력은 단일 지휘체계 아래 놓이게 되었으며, 함대는 장갑순양함 8척과 경순양함 8척 정도의 전력을 보유하게 되었다.<sup>56)</sup> 하지만 이는 강력한 일본 제국해군의 전투 함대에 비하면 상대적으로 미약한 수준이었다.

태평양 지역에서 상대적인 취약성을 보유한 미국 해군에게 있어서 일본의 지리적 이점과 해군력의 양적 우세를 어떻게 상쇄할 것인가는 매우 중요한 문제였다. 당시 일본은 서태평양에 전함 중심의 전투 함대를 보유하고 있었으나, 미국은 태평양에 전함을 미배치한 상태였다. 이는 일본이 아시아의 주요 강국으로 등장한 이후 미국의 해군 전략가들이 가장 우려했던 상황이었다. 당시 전략가들은 미국이 처한 상황이 마치 러일전쟁 당시 러시아의 처지와 비슷하다고 생각했다. 그들은 이러한 난국 속에서 서태평양 내 확실한 군수지원과 방호가 제공되는 전략기지 후보지를 탐색했고, 여러 후보지 중에서 필리핀의 수비크만(Subic Bay)을 주목했다. 하지만 기지 방어를 직접적으로 담당하는 미국 육군은 방어가 어려운 수비크만보다는 마닐라만(Manila Bay)을 선호했고, 해군과 육군은 논쟁 속에서 이렇다 할 결론을 내리지 못했다.<sup>57)</sup>

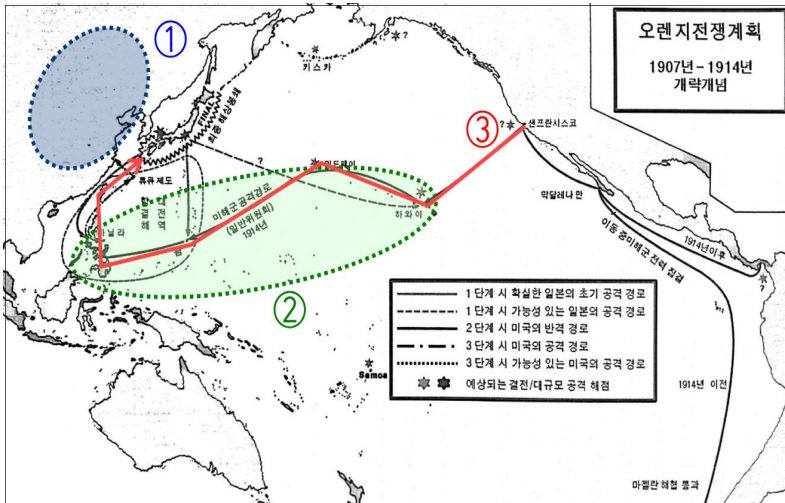
*the Navy for 1907* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1908), p. 6.

56) Harold Sprout, Margaret Sprout, *The Rise of American Naval Power 1776-1918* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1967), pp. 282-284.

57) Richard D. Challenger, *Admirals, Generals, and American Foreign Policy*

루스벨트 대통령 역시 필리핀의 방어가 취약하다는 점을 충분히 인지하고 있었다. 루스벨트는 당시 전쟁성 장관이었던 태프트에게 보낸 서신에서 “필리핀은 우리의 아킬레스건이 되었으며, 일본의 잠재적 공격 가능성에 대한 필리핀 방어 문제는 매우 위험한 상황으로 치닫고 있다”라고 우려를 표명했다.<sup>58)</sup> 해군과 육군 간의 계속되는 논쟁에도 불구하고 태평양 전략기지 위치에 대한 명확한 결론을 얻지 못하자 루스벨트 대통령은 1908년에 방어가 취약한 필리핀 대신에 미국 본토에서 약 7,600km 떨어진 하와이 제도 오아후섬 진주만(Pearl Harbor)에 군수 및 정비지원을 위한 기지 건설을 지시한다.<sup>59)</sup>

<그림 3> 오렌지 전쟁계획의 개략개념(1907-1914)



\* 출처: 밀러, 김현승 역, 『오렌지 전쟁계획: 태평양전쟁을 승리로 이끈 미국의 전략』, p. 69.

1898-1914 (Princeton: Princeton Univ. Press, 1973) p. 237.

58) *Ibid.*, p. 762.

59) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, p. 44.

1906년 배일(排日)이민법 사태로 인해 일본과의 관계가 악화되면서 미국 해군 전쟁대학(Naval War College)은 구체적인 미일 양국 간 전쟁 시나리오를 심층적으로 검토하기 시작했다. 하지만 이로부터 얼마 지나지 않은 1907년 봄에 또다시 미국 내에서 반(反)아시아 폭동이 발생하여 일본과의 전쟁 발발 가능성이 언급되기 시작했다. 이 사건 직후인 1907년 6월에 미국 육·해군 합동위원회(Joint Army & Navy Board)는 루스벨트 대통령에게 해군 함대를 최대한 신속하게 동북아시아 지역으로 파견하고, 필리핀을 방어할 수 있는 수준으로 미국 육군, 해군의 필리핀 주둔 병력을 증강하는 작전계획안을 건의했다.<sup>60)</sup>

해군 전쟁대학의 전략가들은 일본과의 전쟁 양상이 다음과 같은 세 가지로 구분될 것이라고 예상했다. 첫째, 일본이 한 개 또는 그 이상의 동맹국에 의해 대륙에서의 지상전에 고착되어 미국의 세력권인 필리핀, 괌을 위협할 가능성이 매우 낮은 상황이다. 이 경우에는 미국 해군이나 육군 모두 일본의 군사적 활동을 예의주시만해도 큰 문제가 없었다. 둘째, 일본이 자국의 해상교통로를 보호함과 동시에 미국의 해상봉쇄 시도를 돌파하고 향후 태평양으로 진출하기 위한 적절한 발판을 확보하는 상황이다. 이 경우에는 필리핀, 괌 그리고 하와이가 일본의 공격을 받을 것으로 예상되며 미국은 서태평양에서 일시적인 후퇴가 필요할 것으로 보았다. 셋째, 만주나 중국 등 대륙에서 일본의 철수를 강요하기 위해 미국이 단독으로 일본과 싸우게 되는 상황이다. 이 경우에는 대륙에서의 지상전보다는 제해권 확보, 일본이 점령한 태평양 도서 지역의 탈환, 일본 본토 해상봉쇄를 통해 경제적 압박 등과 같은 해양작전 위주로 전쟁을 수행하며 일본의 대륙 철수를 강요하는 등의 군사적 행동이

60) 정호섭, 『해양력과 미·일 안보관계: 미국의 대일 통제수단으로서의 본질』 (서울: 한국해양전략연구소, 2001), p. 22.



필요했다.<sup>61)</sup>

하지만 이러한 3단계 전쟁계획이 수행되는 동안 미국 해군의 아시아 함대는 상대적으로 미약한 전력을 보유하고 있었기 때문에 개전 직후 공세적 대응을 펼칠 수 없었다. 순양함 중심의 해군력으로는 일본 제국해군의 강력한 전투 함대를 상대할 수 없었기 때문이다. 그 때문에 아시아 함대는 전쟁 계획상 전함을 보유한 대서양 함대가 증원되는 약 3개월간 하와이로 철수하여 대기하는 것 말고는 할 수 있는 게 없었다. 바로 이 3개월간 일본 제국해군은 서태평양의 해양 통제권을 확보한 뒤 자유롭게 태평양을 누빌 것으로 예상되었다.<sup>62)</sup>

그렇다고 대서양 함대에 모두 배치된 전함을 분산하여 태평양에 배치하는 것은 마한의 계론(Mahan's Corollary)에 어긋난 것이었다. 전함을 분산시키는 행위는 결국 적국의 강력한 전투 함대에 의해 각개격파 당할 위험성을 높여주기 때문이다. 듀이 제독의 해군 전쟁지도위원회는 이 같은 함대분산의 위험성을 강조하면서 일본과의 전쟁 위험이 고조되던 상황에도 불구하고 대서양 중심의 단일함대 원칙을 고수했다.<sup>63)</sup>

루스벨트 대통령은 이러한 해군 지휘부의 의견을 수용하며, 일본을 견제하기 위해 표면적으로는 단순 훈련 목적임을 앞세우는 세계일주 순항훈련을 계획했다.<sup>64)</sup> 그는 이와 관련하여 1907년 7월 13일에 루트(Elihu Root) 국무장관에게 다음과 같은 내용의 서신을 보냈다.

61) 에드워드 S. 밀러, 김현승 역, 『오렌지 전쟁계획: 태평양전쟁을 승리로 이끈 미국의 전략, 1897-1945』 (서울: 연경문화사, 2015), p. 54.

62) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, p. 45.

63) Challenger, *Admirals, Generals, and American Foreign Policy*, p. 251.

64) Seward W. Livermore, "The American Navy as a Factor in World Politics, 1903-1913," *The American Historical Review*, Vol. 63, No. 4 (1958), pp. 863-865.

나는 태평양에서 일본의 상황을 예의주시하며 우려하고 있습니다. 다행히도 우리(미국) 해군이 현재의 상황에 적절히 대처하고 있습니다. 하지만 앞으로는 이것만으로 부족하며, 이제는 우리 해군의 전투 함대가 태평양을 횡단하는 세계일주 순항훈련이 필요합니다. 이는 순수하게 ‘훈련’ 목적임을 앞세울 수 있으므로 해군력 현시를 통해 지역의 평화를 보장할 수 있을 것입니다. 더 나아가 이 세계일주 순항훈련을 통해 우리 해군이 당면한 상황을 냉철히 판단할 수 있게끔 만들어 줄 것입니다. 나는 우리가 이러한 것들을 전쟁을 앞두고 깨닫는 게 아니라 평시에 대규모의 전투 함대를 태평양에 사전 배치 해봄으로써 우리 해군이 과연 전시에 무엇을 할 수 있는지 인지하는 것이 필요할 것이라 봅니다.<sup>65)</sup>

이로 인해 시작된 것이 루스벨트 행정부의 가장 큰 업적 중 하나인 ‘대백색 함대(Grand White Fleet)의 세계 일주 순항훈련’이다. 루스벨트는 16척의 전함(戰艦, Battle ship)과 12척의 지원함으로 구성된 대백색 함대에 “태평양으로의 순항훈련을 위해”라는 명목으로 세계 일주를 지시했다.<sup>66)</sup> 1907년 12월 미국 동부해안의 햄턴로드(Hampton Roads)에서 출항한 대백색 함대는 남아메리카 남단을 돌아 미국 서부 해안으로 향했다. 그 이후에는 태평양의 지정학적 요충지 하와이를 지나 뉴질랜드, 호주로 향했으며, 필리핀을 거쳐 일본과 중국을 경유했다. 말라카 해협을 지나 인도양으로 진입한 대백색 함대는 실론(현 스리랑카), 수에즈 운하, 지브롤터 해협을 거쳐 다시 미국 동부 해안으로 복귀했다. 루스벨트는 자신의 자서전을 통해 본인의 대통령 임기 중 미국의 평화를 위해 가장 크게 기여한

65) Elting E. Morison(ed.), *The Letters of Theodore Roosevelt Vol. 6* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1952), p. 717.

66) 표면적 목표는 통상적인 훈련 항해라고 밝혔지만, 그 이면에는 태평양 또는 대서양에서 전쟁을 억제하기 위해 미국의 강력한 해군력을 현시(顯示, presence)하는 것이었다. Elting E. Morison(ed.), *The Letters of Theodore Roosevelt Vol. 5* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1952), p. 725.

것은 바로 ‘대백색 함대의 세계 일주 항해’라고 자평했다.<sup>67)</sup>

이 훈련으로 인해 일각에서는 독일이나 일본과 같은 잠재적 적성국가를 자극할 것이라 우려했다. 하지만 영국과의 견합경쟁에 몰두한 독일은 미국을 신경 쓸 여력이 없었으며, 오히려 미국의 이런 활동이 영국의 취약성을 드러나게 해줄 것이라며 환영했다.<sup>68)</sup> 일본 역시 미국 해군 백색함대의 세계 일주 항해를 환영하며, 그들은 이 사건을 계기로 평화를 희구(希求)하는 일본의 모습을 보여줄 수 있는 계기로 삼았다.<sup>69)</sup> 루스벨트 대통령은 백색함대의 해군 외교를 통해 당초 의도한 바보다 더 성공적인 정치적 성과를 거둘 수 있었다.

‘대백색함대의 세계일주’와 더불어 루스벨트 행정부가 미국 해군력과 해군전략 발전에 있어 남긴 가장 큰 유산은 그가 퇴임하는 1909년 시점에 미국 해군이 세계에서 2, 3위를 다투고 있었다는 점이다. 루스벨트 행정부는 기본적으로 연안방어용 함정보다는 공세적인 함대결전을 수행할 수 있는 전함의 건조를 중시했다. 이러한 맥락에서 루스벨트 행정부 당시 1905년 해군성 연례보고서에서는 “연안방어함(모니터급)이 지나치게 수세적인 성격을 지니고 있어 최근 변화하는 해전의 양상에 비춰볼 때 시대에 뒤떨어진 함정이 되었다”

67) Henry J. Hendrix, *Theodore Roosevelt's Naval Diplomacy: The U.S. Navy and the Birth of the American Century* (Annapolis: Naval Institute Press, 2009), pp. 155-163.

68) John H. Maurer, “American Naval Concentration and the German Battle Fleet, 1900-1918,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 6, No. 2 (1983), pp. 158-162.

69) Akira Iriye, *Pacific Estrangement: Japanese and American Expansion, 1897-1911* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1972), pp. 147-150. 실제로 1908년 10월 16일 일본 요코하마항 수로에 진입한 미국 함대는 일본제국 해군의 전함 16척의 호송(escort)을 받으며 입항했으며, 이들을 반기기 위해 일본 정부는 인근 지역의 시민들을 전날부터 동원했고, 메이지 일왕은 백색함대 환영 만찬에 참가하여 양국간 유대가 공고해지기를 기원했다. Hendrix, *Theodore Roosevelt's Naval Diplomacy*, p. 161.

라고 평가했다.<sup>70)</sup> 루스벨트 대통령 재임 당시 영국은 독보적인 해군력 1위 국가였고 독일은 함대의 전체 톤수를 기준으로 영국에 이어 2위였다. 그러나 전함에만 국한하면 미국 해군이 독일 해군보다 수적으로 우세했다. 미서전쟁 이후 10년 동안 일관성 있게 건함계획을 추진한 결과 매년 평균 한 척 이상의 전함을 미국 해군 함대 목록표(fleet list)에 추가할 수 있었고, 이로 인해 미국은 세계 2위 수준의 해군력을 보유하게 된 것이다.<sup>71)</sup>

마한의 지적 동반자였던 루스벨트 대통령은 강력한 건함정책을 추진하여 대서양 중심의 전투 함대를 건설하고, 대대적인 해군력 현시를 통해 강대국 미국의 위상을 전 세계에 과시했다. 그는 ‘해군’과 ‘해군전략’이 대외정책 수행을 위한 가장 강력하고 효과적인 곤봉이라고 보았으며, 이 곤봉을 활용해 서반구와 대서양으로부터의 위협을 구축(驅逐)하고, 태평양 지역 신흥 강대국인 일본과의 현상 유지를 추구하는 ‘해양우세’ 해군전략을 추구함으로써 미국의 대외정책적 국익을 보호하고 증진해나갈 수 있었다.

#### 4. ‘새로운 해군’의 과도기와 도전, 그리고 ‘제1차 세계대전’

##### 가. 태프트 행정부(1909~1913년)

태프트(William Howard Taft) 행정부는 루스벨트 행정부가 이뤄놓

70) Secretary of Navy(Charles J. Bonaparte), *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1905* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1906), p. 24.

71) Hagan, *This People's Navy*, p. 240.

은 세계 최고 수준의 해군력과 전투 함대를 그대로 인계받았지만, 대외 정책과 해군전략의 연계성 측면에서 취약성을 노출했다. 태프트 대통령은 취임 초기 루스벨트 행정부의 건함정책을 계승하여 1년에 2척의 드레드노트급 전함을 건조했던 루스벨트식(式) 건함정책을 그대로 계승할 것이라고 공언했다. 루스벨트 행정부와 마찬가지로 태프트 행정부 역시 ‘전투 함대의 집중’과 ‘파나마 운하’의 완공을 해군전략 상 가장 중요한 요소로 보았다. 태프트 행정부는 전임 루스벨트 행정부와 마찬가지로 대서양에 집중된 전투 함대를 유지했으며, 아시아-태평양 지역에서 전투 함대가 필요할 경우 대백색함대의 세계 일주가 증명했던 것처럼 강력한 전투 함대를 신속하게 원하는 시간과 장소에 배치할 것이라고 호언장담(豪言壯談)했다.<sup>72)</sup>

하지만 태프트 행정부는 대외정책의 수단으로 해군력의 중요성을 정확히 인식하지 못했다. 그 당시 1910년까지 아시아 전대의 전력으로 3척의 순양함과 연안 순찰용 포함(砲艦, gunboat)과 같은 중·소형함 등을 배치하며 미국 해군의 아시아 지역 해군력을 감축한 것은 태프트 행정부의 이러한 전략적 감각 부재를 정확히 증명해준다. 이와 동시에 태프트 행정부는 아시아 역내 배치된 미약한 해군력에 걸맞지 않는 팽창적인 경제정책과 도덕주의적인 대외정책을 앞세워 일본의 대중국 정책을 자극할 수 있는 ‘달러 외교(dollar diplomacy)’와 ‘문호 개방(open door) 정책’을 무리하게 추진했다. 1912년 주중(駐中) 미국대사였던 칼훈(William J. Calhoun)은 당시 아시아에서의 미국이 처한 상황에 대해 한탄하며 다음과 같이 말했다.

만약 우리에게 태평양을 담당하는 강력한 전투 함대가 있었다면,  
만약 우리가 강력한 곤봉(big stick)에 의해 지명되는 대외정책을 가지고 있다면, 그리고 시장 상황의 필요성이 언젠가 미국민들에 의해

72) *Ibid.*, pp. 240-241.

‘문호개방’과 동북아시아에 대한 국가 정책이 열렬한 지지를 받았었다면, 우리에게 대한 각국의 태도는 매우 달라졌을 것이다. 하지만 지금의 미국 해군 아시아 전대 전력 수준을 갖고서는 현재 이 지역에서 우리(미국)는 매우 무력한 상태이다. 아무리 기민하고 이타적인 외교를 펼쳐나간다 할지라도, 대외정책은 존경과 배려를 요구하는 강력한 힘(해군력)에 의해 뒷받침되지 않는다면, 무용지물이 되고 말 것이다.<sup>73)</sup>

이러한 대외정책과 해군전략 간 부조화에도 불구하고 태프트 행정부는 해리슨 행정부(1889~1893) 이후로 계속되고 있는 해군력 증강계획의 추세를 이어나가려고 노력했다. 태프트 대통령은 전임 루스벨트 행정부와 비슷한 수준에서 건함정책이 유지되기를 희망했다. 그러나 태프트 행정부는 해군력 증강을 위해 연방의회를 적절히 활용하지 못했다. 그래서 태프트 행정부 들어 해군력 발전계획은 1912년과 1913년에 드레드노트급 전함을 각각 1척씩 건조하는 것으로 그 규모가 축소되었다. 그렇다고 해서 당시 연방의회의 분위기가 갑자기 해군의 중요성을 격하(格下)하는 것은 아니었다. 태프트 행정부 시기의 연방의회는 미국 본토를 방어하고, 대서양으로부터의 독일 위협을 가정하며 대응하기 위해서는 전함 건조 관련 새로운 소요를 제기하는 것보다는 이미 승인된 범위인 전함 39척을 목표로 하는 것이 합리적이라고 판단한 것이다.<sup>74)</sup>

지금까지 살펴본 바를 종합해보면 태프트 행정부는 태평양과 대서양 그 어느 곳에서도 합리적인 지정학적 위협인식과 그에 부합하는 해군전략을 구현해내지 못했으며, 그로 인해 전임 행정부에 비해 별다른 해군전략의 변화와 발전을 이뤄내지 못했다. 이처럼 태프트 행정부가 루스벨트 행정부에 비해서 해군력 증강에 미흡했던 이유

73) *Ibid.*, p. 241.

74) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, p. 48.

는 태프트 대통령 자신부터 해군력 활용이 그다지 요구되지 않는 대외정책을 추구했으며, 그로 인해 해군력의 중요성을 제대로 인지하지 못했기 때문일 것이다.

#### 나. 윌슨 행정부와 제1차 세계대전(1913~1918년)

윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령은 행정부의 첫 해군성장관으로 진보성향의 정치인 대니얼스(Josephus Daniels)를 선택했다. 대니얼스는 해군성 내부의 정치적 균형을 위해 시어도어 루스벨트 대통령의 조카인 프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt, 이하 F. 루스벨트)를 해군성 차관보에 임명했다. 대니얼스 장관은 근본적으로 군비축소(arms reduction)를 추구했다. 해군 전쟁지도위원회의 듀이 제독은 “대서양의 독일과 태평양의 일본의 함대와 대등한 전력을 갖춘 함대를 건설” 하기 위해 1913년에 4척의 전함 신규 건조를 요청했다. 하지만 대니얼스 해군성 장관은 무제한적인 전투 함대의 증강보다는 균형적인 건함정책을 원했고, 그는 듀이 제독의 소요제기를 절반으로 삭감했다. 또한, 대니얼스는 대서양과 태평양에 대한 전함 배치 문제에서 ‘균등 분배’ 개념을 내세웠다. 당시 파나마 운하는 거의 완공된 상태였고, 독일이나 일본과의 전쟁 위협이 고조된다면 양(兩) 대양 어느 곳에서든 전면적인 함대결전을 위해 신속하게 두 방면의 함대를 집중할 수 있었기 때문이다.<sup>75)</sup>

1914년에 파나마 운하가 완성되자 미국은 카리브해의 확고한 해양 통제권을 확보했다. 1914년 8월 파나마 운하의 개통으로 미국의 동부, 서부해안이 하나가 되었다. 이로 인해 카리브해에서의 해양 통제권 유지가 미국의 대외정책과 안보에 결정적인 요소가 되었다. 이후 유럽에서 제1차 세계대전이 시작되고, 미국 해군이 카리브해에

75) Hagan, *This People's Navy*, p. 244.

서 확실한 해양우세를 달성하자 F. 루스벨트는 “우리는 전투 함대를 집중해 가장 전투력이 증강된 상태로 만들어 유지해야만 한다”라고 강조했다.<sup>76)</sup>

유럽에서 제1차 세계대전이 발발한 지 9개월 만인 1915년 5월 1일에 독일은 ‘제1차 무제한 잠수함전(unrestricted submarine warfare)’을 선포한다. 그로부터 일주일 뒤인 1915년 5월 7일, 영국 국적의 루시타니아호가 독일 잠수함의 공격을 받았으며, 이로 인해 미국인 128명을 포함한 1,198명이 사망했다. 윌슨 대통령은 “독일은 중립국의 상선을 파괴하기 전에 공정한 경고를 하는 것을 포함하는 통상파괴전의 규칙을 따라야 한다”라고 주장하면서 11월에 의회에 제출할 세비 증액에 대한 법안을 준비하라고 전쟁성과 해군성에 지시했다. 또한, 윌슨 대통령은 이러한 맥락에서 재선(再選)을 위한 선거운동 중 1916년 2월 미주리주 세인트루이스에서의 연설에서 “세계에서 비교할 수 없을 정도로 위대한 해군(Incomparably the Greatest Navy in the World)”을 만들 것이라 공언했다.<sup>77)</sup>

1915년 초대 해군참모총장에 취임한 벤슨(William S. Benson) 제독이 새로운 해군 참모조직을 구성한 것은 제1차 세계대전 발발 이후 윌슨 행정부의 해군전략이 점차 공세적으로 변하는 것을 의미한다. 당시 해군참모총장은 미국 해군 함대 전반의 작전지휘와 기획, 그리고 이를 수행하기 위한 해군력 소요를 제기할 수 있는 권한을 부여받았다. 물론, 문민통제의 원칙 아래에서 현역 군인인 해군참모총장은 문민인 해군성 장관의 지휘권을 인정하고 그에게 복종할 의무가 있었으며, 군정(軍政)과 관련된 부서들까지 직접 지휘할 권한까지는 위임받지 못했다. 하지만 이러한 해군의 제도적 발전은 윌슨 행정부 당시 이루어낸 가장 핵심적인 성과 중 하나이며,

76) *Ibid.*, p. 247.

77) *Ibid.*, p. 252.



미국 해군 역사에 한 획을 긋는 이정표가 되었다.<sup>78)</sup> 이러한 추세는 1916년의 전례 없는 해군 예산법 제정으로 이어졌으며, 결국 윌슨 행정부도 과거 16년간의 공화당 행정부들이 그래왔듯이 대외정책적 근본으로써의 해군이 갖는 중요성을 인지하기 시작했다.

1916년 당시 윌슨 행정부의 해군전략 속에는 역설적으로 윌슨과 대립했던 마한의 사상이 곳곳에 자리 잡고 있었다. 미국 해군은 마한주의적 교리(doctrine)에 사로잡혀 함대결전을 해군의 존재 목표로 삼아 보수적인 건함 정책을 고수했다. 1914년 8월, 제1차 세계 대전이 발발한 이후 해군 작전에서 잠수함이 갖는 치명성, 각종 성분작전(naval component operations)을 수행할 수 있는 다양한 목적의 함정 활용이 갖는 유용성 등은 실제 해전 사례에서 입증되고 있었다.<sup>79)</sup> 하지만 여전히 마한의 해군전략론에 심취해 있었던 미국 해군은 이러한 전쟁 양상의 변화를 주목하지 않았다. 해군 전쟁지도위원회는 1915년 11월에 작성한 해군성 연례보고서에서 “잠수함이 미래 해전을 주도하기에 적합한 함정이 아니며, 잠수함은 매우 유용한 보조 함정일뿐 현재로서는 가장 강력한 함정 유형이 될 것이라고 판단할 확실한 증거가 없다”라고 언급하며 잠수함의 가치를 평가절하했다.<sup>80)</sup> 또한, 다음 해인 1916년 10월에 작성한 연례보고서에서는 “광범위한 해전의 원칙을 수정할 만한 어떠한 일도 나타나고 있지 않으며, 전함은 과거부터 그래왔던 것처럼 해군력의 중추

78) William R. Braisted, *The United States Navy in the Pacific, 1897-1909* (New York: Greenwood, 1958), p. 182.

79) Paul M. Kennedy, “The Relevance of the Prewar British and American Maritime Strategies to the First World War and its Aftermath, 1898-1920,” in John B. Hattendorf, Robert S. Jordan(eds.), *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and American in the Twentieth Century* (New York: St. Martin's Press, 1989), pp. 179-184.

80) Secretary of Navy(Josephus Daniels), *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1915* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1916) pp. 74-75.

로 남아있을 것”이라고 평가했다.<sup>81)</sup>

하지만 역설적으로 미국 해군은 마한주의적 전략론의 영향으로 인해 제1차 세계대전 참전 초기 독일 잠수함과의 해전을 준비하는데 어려움을 겪었다. 미국 해군은 1917년 4월 참전 당시 독일 유보트(U-Boat)를 상대하기 위한 구축함(驅逐艦, Destroyer)이 매우 부족했으며, 이로 인해 참전 초기에 독일 유보트에 대한 대잠작전 수행과 호송선단 구성에 차질을 빚었다. 윌슨 대통령의 대(對)독일 선전포고 이후 미국 해군은 자신들이 신봉해왔던 마한주의적 사상 추구를 잠시 접어두고 당장 직면한 독일 잠수함의 위협에 대처하기 위해 마한이 ‘사소한 것’으로 치부(置簿)했던 통상과괴전에 맞설 선단호송(convoy) 작전을 중점적으로 준비해야만 했다.<sup>82)</sup>

이처럼 준비되지 않은 상태에서 미국 해군이 독일 잠수함을 상대하는 것은 매우 어려운 일이었다. 미국 해군의 참전 이전에 이미 대잠전 경험이 풍부했던 영국 해군 역시 1916년 9월 기준 영국해협에 총 572척의 대잠 작전용 초계함정을 투입했으나, 그 해역에서 3척의 독일 잠수함에 의해 30척의 선박을 잃고 말았다. 마한의 말대로 대잠 초계작전은 말 그대로 “짚더미 속에서 바늘을 찾는 것(looking for a needle in a haysak)”과 같았다.<sup>83)</sup> 당시 영국 내각은 독일 잠수함의 통상과괴전에 대해 큰 위기감을 드러냈고, 이러한 선박의 피해가 지속된다면 영국은 더이상 전쟁 수행이 불가능할 것으로 보았다.<sup>84)</sup> 이러한 독일의 ‘격침톤수 전략’을 상쇄하고 영국

81) Secretary of Navy(Josephus Daniels), *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1916* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1917), p. 81.

82) Hagan, *This People's Navy*, p. 254.

83) Kennedy, "The Relevance of the Prewar British and American Maritime Strategies," in Hattendorf (eds.), *Maritime Strategy and the Balance of Power*, p. 176.

84) Holger H. Herwig, *Politics of Frustration: The United States in German Naval Planning, 1889-1914* (Boston: Little, Brown, and Company, 1976),

으로 향하는 해상교통로의 안전을 확보하기 위해서는 기존과는 다른 대응 전략이 요구되었다. 이로 인해 선단호송 작전이 중심을 이루는 방어적 해양통제 전략이 영국과 미국 해군 지도부 사이에서 핵심 전략으로 논의되기 시작했다.<sup>85)</sup>

<표 1> 제1차 세계대전 중 독일 해군의 잠수함 전력 보유 및 손실 현황

구 분	보유 척수	손실 척수	잔존 척수
1914년	31	6	26
1915년	98	25	68
1916년	118	50	138
1917년	292	122	169
1918년	372	202	170

\* 출처: Arther Hezlet, *The Submarine & Sea Power* (London: Peter Davis, 1967), p. 103; 김동은, “지리요소에 의한 해양패권 도전국가의 해양전략 변화: 1차대전 시 독일과 냉전기 소련의 사례를 중심으로,” 『軍史』, 제112호 (2019), p. 104.에서 인용한 것을 재인용하였음.

유럽에서의 세력균형 유지를 위해서 미국 해군은 독일 잠수함의 위협을 막고 영국과 프랑스로 향하는 해상교통로의 안전을 확보해야만 했다. 대니얼스 해군성 장관은 1917년 7월 20일에 1916년 제정되었던 전함 중심의 해군력 증강계획 법안 시행의 일시 보류를 지시하면서, 미국 해군의 구축함 보유량을 총 273척으로 증강하는 구축함 건함계획을 승인했다.<sup>86)</sup> 전함이 건조 중인 곳을 제외한 미국의 대다수 조선소는 모두 대잠함(對潛艦)과 수송선을 건설하기 시작했다. 그 결과 미국 해군은 1917년과 1918년 사이에 총 406척의

p. 127.

85) Robert W. H. McKillip, “Undermining Technology by Strategy: Resolving the Trade Protection Dilemma of 1917,” *Naval War College Review*, Vol. 44, No. 3 (1991), pp. 18–37.

86) George T. Davis, *A Navy Second to None: The Development of Mordern American Naval Policy* (New York: Praeger Press, 1971) pp. 236–237.

대잠함을 건조 및 운용했으며, 이 중 최소 235척이 대서양을 횡단하여 연합국으로 향하는 호송선단을 보호하는 임무에 투입되었다.<sup>87)</sup>

이러한 분위기 속에서 런던 주재 미국 해군 선임대표였던 심스(William S. Sims) 제독은 “선단호송 체계가 독일 잠수함 문제에 대한 유일한 해결책이 될 것”이라고 말했다. 그는 선단호송 작전의 효과적 수행은 연합국 상선대의 손실을 독일 잠수함 건조 비율보다 상당히 낮게 줄일 것이므로, 이는 결국 독일이 목표로 한 ‘격침톤수 전략’의 종말로 귀결될 것이라 보았다. 결국 영미(英美) 해군 중심의 선단호송 작전으로 인해 연합국 상선대와 독일 잠수함에 대한 상호 격침 교환 비율을 극적으로 줄였으며, 독일 잠수함은 점차 무용지물이 되어갔다.<sup>88)</sup>

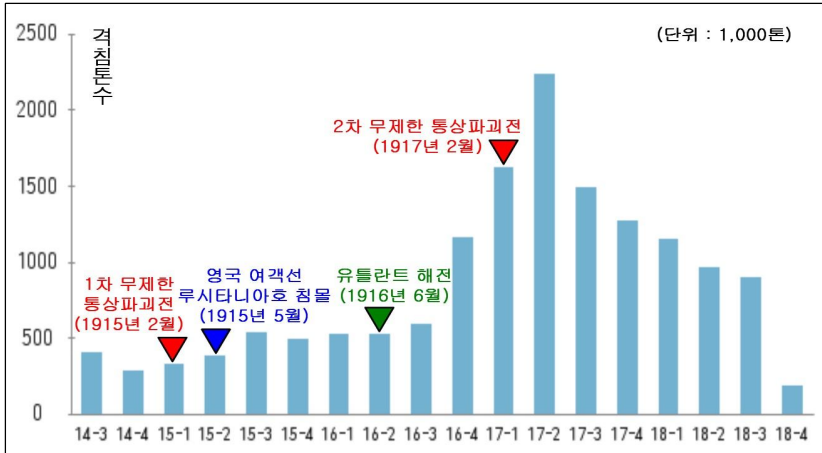
이와 같은 ‘통상과괴전’과 ‘선단호송전’ 간의 대결은 마한이 강력히 주장했던 주력함 함대 간의 함대결전과는 다소 배치(背馳)되는 개념이었으나, 1차대전의 최종 승패는 결국 마한이 말했던 ‘거대한 고속도로(a great highway)’ 해상교통로의 자유로운 사용 여부에 따라 결정되었다. 마한이 말했듯이 육상수송에 비해 해상수송은 경제적 비용 측면에서 확실한 상대적 우위를 지니고 있었으며, 또한 미국에서 유럽으로 가기 위해서는 반드시 대양을 건너가야만 했기 때문이다.<sup>89)</sup>

87) Hagan, *This People's Navy*, p. 255.

88) *Ibid.*, p. 256.

89) Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, pp. 25-28.

<표 2> 1차대전 기간 중 매분기별 독일 잠수함에 의한 연합국 상선 손실



\* 출처: 윌리엄 O. 스티븐스, 앨런 웨스트콧, 김일상 역, 『세계해전사』 (서울: 연경문화사, 1979), p. 435. 김동은, “지리요소에 의한 해양패권 도전국가의 해양전략 변화,” p. 105.에서 인용한 것을 재인용하였음.

제1차 세계대전 당시 미국 해군은 전함 간의 함대결전을 준비하는 대신 엄청난 규모의 지상군 병력과 전쟁물자를 영국과 프랑스로 수송했으며, 그 선단을 호위했다. 미국 해군 수송함대는 600만톤의 화물, 150만톤의 석탄 및 70만톤의 석유를 직접 수송했으며, 수송한 병력의 규모는 총 200만 명에 달했다. 이 병력과 물자를 유럽으로 안전하게 수송하고 호위하는 것은 제1차 세계대전 당시 미국 해군의 가장 중요한 임무였다. 결국 미국의 원정부대가 대서양을 횡단하여 유럽에 도착한 순간 독일은 전쟁을 계속해서 수행할 수 없었다. 미국 해군은 역설적으로 ‘마한이 없는 전쟁(War without Mahan)’을 통해 제1차 세계대전을 승리로 이끈 것이다.<sup>90)</sup>

제1차 세계대전 이후 윌슨 행정부의 해군전략은 다시 마한주의로 회귀한다. ‘마한이 없는 전쟁’에서 승리한 미국 해군이 제1차 세계대

90) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, pp. 78-80.

전이 끝나갈 무렵 다시금 ‘마한의 전쟁(War with Mahan)’을 대비하기 시작한 것이다. 1918년 10월, 해군 전쟁지도위원회는 제2차 3개년 해군력 발전계획을 승인을 행정부에 건의했으며, 이 계획에는 미국 해군이 세계에서 가장 강력한 해군이 될 수 있도록 28척의 전함과 전투순양함을 추가 건조한다는 내용이 포함되어 있었다.<sup>91)</sup> 윌슨 대통령은 이 초안을 다소 수정하여 연방의회에 10척의 전함, 6척의 전투순양함, 140척의 소형 함정을 건설하기 위해 6억 달러를 할당할 것을 요구했다. 그는 국가가 강력한 해군을 보유하고 있다면 원하는 바가 무엇이든 행동할 수 있다는 사실을 제1차 세계대전을 통해서 명확히 깨달을 수 있었다.<sup>92)</sup> 해군 지도부 내에서도 제1차 세계대전 당시 주로 수행되었던 통상파괴전이나 선단호송전은 매우 이례적인 것으로 여겨졌다. 해군 내의 많은 ‘마한주의자(Mahanist)’들은 제1차 세계대전 이후에도 역시 과거와 마찬가지로 강대국 간의 패권경쟁은 계속될 것이므로, 그들이 보유한 강력한 전함 함대와 맞서기 위해서는 전투 함대 중심의 공세적 ‘해양우세’ 전략을 고수해야만 한다고 본 것이다.

## 5. 결 론

마한의 해군전략론은 20세기 초 미국 각 행정부 해군전략의 형성과 전개에 많은 영향을 미쳤다. 매킨리 행정부는 해리슨 행정부 이후 추진해오던 ‘해군력 증강’을 지속해서 이어갔다. 체계적인 건함정책 하에서 강력한 대외정책적 수단인 ‘해군력’을 확보한 매킨리 행

91) *Ibid.*, p. 83.

92) Hagan, *This People's Navy*, p. 257.

정부는 미서전쟁을 거치며 미국 해군의 강력함을 입증했으며, 성공적인 대외정책을 수행했다. 미서전쟁 당시 마한은 해군 전쟁위원회의 일원으로 전쟁 수행에 관여하는 등 적극적인 활동을 펼쳤으며, 그에게 영향을 받은 관료와 군인들은 이후 본격적인 미국의 ‘해양 제국화’를 추진했다.

루스벨트 행정부는 매킨리 행정부 보다 더욱 체계적으로 미국의 해양 제국화를 추진했으며, 국가 차원의 대전략에 부합하는 해군전략이 수립되고 실제 수행될 수 있도록 노력을 기울였다. 특히 루스벨트 행정부 시기에는 대백색함대의 세계일주를 통해서 미국 해군이 진정으로 세계적 수준의 해군이 되었음을 만천하에 현시할 수 있었으며, 이러한 활동을 통해 서반구와 아시아-태평양에서의 ‘힘에 의한 평화’를 달성할 수 있었다.

전임 루스벨트 행정부와는 대조적으로 태프트 행정부는 대외정책적 혼란 속에서 해군을 대외정책적 목표를 달성하는 수단으로 적절히 활용하지 못했다. 태프트 행정부는 경제적 팽창주의인 ‘달러 외교’와 도덕적 외교의 상징인 ‘문호 개방’을 앞세우다 보니 자신들이 이미 보유하고 있는 강력한 ‘곤봉’을 정확히 어디에다 활용해야 할지를 판단하지 못했다. 그러나 미국 해군은 이러한 행정부의 대외정책적 혼선에도 불구하고 점진적으로 체계적 전략을 수립하고 꾸준한 전력을 건설했으며, 이는 결국 제1차 세계대전 이후 미국이 세계 최강의 해군 강국으로 도약(跳躍)하는 원동력이 되었다.

윌슨 행정부는 제1차 세계대전 전후로 해군전략에 대한 많은 변화를 경험했다. 이상주의적 대외정책관을 지향하던 윌슨 행정부는 출범 초기 당시 해군력의 중요성을 제대로 인식하지 못했다. 하지만 1914년 파나마 운하 개통에 즈음하여 윌슨 행정부는 점차 미국 본토의 안전이 카리브해의 해양통제권 확보와 직결된다는 점을 인식하기 시작했고, 1914년 8월에 제1차 세계대전이 발발한 이후 유럽

의 전쟁으로부터 미국의 중립과 안보를 보장하기 위해서는 강력한 해군력이 필요하다는 것을 인식했다. 특히, 윌슨 행정부 당시 해군성 차관보였던 F. 루스벨트를 중심으로 공세적인 해군력 건설이 강력히 추진되었으며, 이로 인해 미국은 제1차 세계대전 이후 영국과 함께 세계에서 가장 강력한 해군력을 보유한 국가가 되었다.

마한은 인류의 역사상 항상 존재해왔던 ‘산소’와 같은 ‘해양력’이란 개념을 처음으로 정의하고 체계화한 인물이다. 산소가 일부 과학자들을 제외하고는 대다수 사람에게 막연하고 당연한 것으로 여겨지는 것처럼, 해양력이란 개념 역시 마한을 제외하고는 그 누구에게나 마치 산소와도 같은 존재로 수천 년의 역사 속에서 여겨져왔다. 과학자들이 산소를 발견함으로써 화학의 학문적 기반을 다졌듯이, 마한 역시 해양력의 본질, 한계, 중요성 등을 개념화, 체계화함으로써 해양력이란 개념이 국가의 대외정책, 해군전략에 어떠한 영향을 미쳐왔는지를 보다 체계적이고 과학적으로 분석할 수 있게끔 만들어줬다.<sup>93)</sup>

마한은 자신의 저서 『지상작전의 원칙 및 실제와 해군전략의 비교(*Naval Strategy Compared and Contrasted with the Principles and Practice of Military Operations on Land*)』를 통해 지상전에서와 마찬가지로 해전에서도 불변하는 원칙은 결정적인 순간에 화력을 집중시켜 적을 공격하는 것이라고 주장했다. 마한은 전쟁의 승패를 결정짓는 무기체계를 만들어 전투에 활용하는 것은 단순한 기능상, 기술적 문제라고 생각했다. 그는 실제 전쟁 상황에 닥친다면 이러한 기능적, 기술적 문제보다는 전쟁의 승리와 궁극적으로 원하는 정치적 목표를 달성하기 위해 해군력(군사력)이 어떻게 기여할 것인가를 고민하고 이 방안을 찾아가는 것이 훨씬 더 본

93) Nauticus, "Sea Power," *Proceedings*, Vol. 19, No. 4 (1893), p. 465. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1893/october/sea-power> (접속일: 2021년 3월 15일).



질적이고 핵심적인 문제라고 생각했다.<sup>94)</sup> 이러한 점들을 고려해 볼 때 마한의 해군전략론은 보다 본질적인 수준에서 인식되어야 할 것이며, 피상적인 ‘수단적 마한주의’로 인식되지 않도록 유의해야 할 것이다.

(원고투고일 : 2021. 3. 22, 심사수정일 : 2021. 5. 13, 게재확정일 : 2021. 5. 28.)

주제어 : 알프레드 T. 마한, 미국 해군, 새로운 해군, 해군전략

---

94) Baer, *One Hundred Years of Sea Power*, p. 24.

<참고문헌>

1. 1차 자료

마한, 알프레드 T. 김주식 역. 1999. 『해양력이 역사에 미치는 영향』 .  
서울: 책세상.

<http://uci.or.kr//G901:A-0008515915>

Mahan, Alfred T. 1890. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1897. *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1900. *The Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1902. *Retrospect and Prospect, Studies in International Relations Naval and Political*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1905. *Sea Power in Its Relation to the War of 1812, Vol. 2*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1911. *Naval Strategy Compared and Contrasted with the Principles and Practice of Military Operations on Land*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1911. "The Importance of the Command of the Sea, For an Adequate Navy, and more." *Scientific American*. Vol. 105. 9 Dec, 1911.

\_\_\_\_\_. 1912. *Armaments and Arbitration: The Place of Force in the International Relations of States*. New York: Harper & Brothers Publishers.

Mahan, Alfred T. 1913. *The Major Operations of the Navies in the War of American Independence*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1918. *Lessons of the War with Spain and Other Articles*. Boston: Little, Brown, and Company.

\_\_\_\_\_. 1918. *Naval Administration and Warfare: Some General Principles with Other Essays*. Boston: Little, Brown, and Company.

Morison, Elting E.(ed.). 1952. *The Letters of Theodore Roosevelt Vol. 5*. Cambridge: Havard Univ. Press.

\_\_\_\_\_. *The Letters of Theodore Roosevelt Vol. 6*. Cambridge: Havard Univ. Press.

Letter from Theodore Roosevelt to Senator Knox, date unclear. "The Threat of Japan." *Papers of Theodore Roosevelt, Manuscript Division, Library of Congress*, pp. 120-126. <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/trjapan.htm> (접속일: 2021년 3월 20일).

Secretary of Navy(Charles J. Bonaparte). 1906. *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1905*. Washington, D. C.: Government Printing Office.

Secretary of Navy(Victor H. Metcalf). 1908. *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1907*. Washington, D. C.: Government Printing Office.

Secretary of Navy(Josephus Daniels). 1916. *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1915*. Washington, D. C.: Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. 1917. *Annual Report of the Secretary of the Navy for 1916*. Washington, D. C.: Government Printing Office.

2. 2차 자료

김동은. 2019. “지리요소에 의한 해양패권 도전국가의 해양전략 변화: 1차대전 시 독일과 냉전기 소련의 사례를 중심으로.” 『軍史』, 제112호.

<https://doi.org/10.29212/mh.2019..112.3>

김동은. 2021. “알프레드 T. 마한의 해양군사사상이 20세기 초 미국의 대 전략에 미친 영향: 지정학적 위협인식 기반의 대외정책론과 해군 전략론을 중심으로.” 국방대학교 군사전략학과 석사학위논문.

밀러, 에드워드 S. 김현승 역. 2015. 『오렌지 전쟁계획: 태평양전쟁을 승리로 이끈 미국의 전략, 1897-1945』. 서울: 연경문화사.

<http://uci.or.kr//G901:A-0006591559>

브링클리, 앨런. 손세호·이영효·김연진·조지형·김덕호·황혜성 역. 2005. 『있는 그대로의 미국사 2: 하나의 미국-남북전쟁에서 20세기 초까지』. 서울: 휴머니스트.

<http://uci.or.kr//G703:RA101-01100601.20050312100004925:1>

정호섭. 2001. 『해양력과 미·일 안보관계: 미국의 대일 통제수단으로서의 본질』. 서울: 한국해양전략연구소.

한국군사문제연구원. 2019. “중국해군 Type 001A형 산동함 실전 배치.” 『KIMA News Letter』 제656호 (2019.12.20).

Baer, George W. 1993. *One Hundred Years of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990*. Stanford: Stanford Univ. Press.

Bishop, Joseph B.(ed.). 1919. *Theodore Roosevelt's Letters to His Children*. New York: Charles Scribner's Sons.

Braisted, William R. 1958. *The United States Navy in the Pacific, 1897-1909*. New York: Greenwood.

Challenger, Richard D. 1973. *Admirals, Generals, and American Foreign Policy 1898-1914*. Princeton: Princeton Univ. Press.

- Davis, George T. 1971. *A Navy Second to None: The Development of Modern American Naval Policy*. New York: Praeger Press.
- Green, Michael. 2017. *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783*. New York: Columbia Univ. Press.
- Hagan, Kenneth J. 1991. *This People's Navy: The Making of American Sea Power*. New York: The Free Press.
- Hendrix, Henry J. 2009. *Theodore Roosevelt's Naval Diplomacy: The U.S. Navy and the Birth of the American Century*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Herwig, Holger H. 1976. *Politics of Frustration: The United States in German Naval Planning, 1889-1941*. Boston: Little, Brown, and Company.
- Iriye, Akira. 1972. *Pacific Estrangement: Japanese and American Expansion, 1897-1911*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Kennedy, Paul M. 1989. "The Relevance of the Prewar British and American Maritime Strategies to the First World War and its Aftermath, 1898-1920." in John B. Hattendorf, Robert S. Jordan(eds.). 1989. *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and American in the Twentieth Century*. New York: St. Martin's Press.
- LaFeber, Walter. 1993. *The Cambridge History of American Foreign Relations, Volume II, The American Search for Opportunity, 1865-1913*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Miller, Nathan. 1992. *Theodore Roosevelt, A Life*. New York: William Morrow & Company.
- Millett, Allan R. Peter Maslowski. William B. Feis. 2012. *For*

- The Common Defense: A Military History of the United States from 1607 to 2012*. New York: Free Press.
- Morison, Elting E. 1969. *The War of Ideas: The United States Navy, 1870–1890*. Colorado Springs: U.S. Air Force Academy.
- Puleston, William D. 1939. *Mahan: The Life and Work of Captain Alfred Thayer Mahan*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Sharman, Christopher H. 2015. *China Moves Out: Stepping Stones Toward a New Maritime Strategy*. Washington D.C.: National Defense Univ. Press.
- Sprout, Harold. Magaret Sprout. 1967. *The Rise of American Naval Power 1776–1918*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Trask, David F. 1981. *The War with Spain in 1898*. New York: Macmillan Press.
- Zimmerman, Warren. 2002. *First Great Triumph: How Five Americans Made Their Country a World Power*. New York: Farrar, Straus, and Giroux.
- LaFeber, Walter. 1962. “A Note on the ‘Mercantilistic’ Imperialism of Alfred Thayer Mahan.” *Mississippi Valley Historical Review*. Vol. 48. No. 4.  
<https://doi.org/10.2307/1893148>
- Livermore, Seward W. 1958. “The American Navy as a Factor in World Politics, 1903–1913.” *The American Historical Review*. Vol. 63. No. 4.  
<https://doi.org/10.2307/1848944>
- Maurer, John H. 1983. “American Naval Concentration and the German Battle Fleet, 1900–1918.” *Journal of Strategic*

*Studies*. Vol. 6. No. 2.

<https://doi.org/10.1080/01402398308437148>

McKillip, Robert W. H. 1991. "Undermining Technology by Strategy: Resolving the Trade Protection Dilemma of 1917." *Naval War College Review*. Vol. 44. No. 3.

Nan, Li. 2009. "The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From "Near Coast" and "Near Seas" to "Far Seas." *Asian Security*. Vol. 5. No. 2.

<http://dx.doi.org/10.1080/14799850902886567>

Nauticus. 1893. "Sea Power." *Proceedings*. Vol. 19, No. 4.

<https://www.usni.org/magazines/proceedings/1893/october/sea-power> (접속일: 2021년 3월 15일).

Varacalli, Thomas F. X. 2016. "National Interest and Moral Responsibility in the Political Thought of Admiral Alfred Thayer Mahan." *Naval War College Review*. Vol. 69. No. 2.

(Abstract)

## Alfred Thayer Mahan's Theory on Naval Strategy and Change of the U.S. Naval Strategy in the Early 20th Century

Kim, Dong-eun

Mahan's Maritime Military Thought, based on geopolitical threat perception, greatly influenced America's maritime imperialization in the early 20th century. Through his maritime strategy, the 20th century could be a true "The century of America," and the U.S., which became a global superpower after World War II, maintains the maritime-centered grand strategy that Mahan had insisted on. Therefore, in this study, I believe that the strategic origin of the U.S. Navy as of the 21st century was Mahan's thought, and we will first consider what his thought on naval strategy was. Then we will look at how Mahan's thought on naval strategy was implemented throughout each administration during the late 19th and early 20th centuries when the United States emerged as a super power.

The goal of Mahan's thought on naval strategy was not limited to simply building high-quality large ships to build naval forces, and, as many people often misunderstand, he did not pursue unlimited decisive fleet battles. Mahan defined naval strategy as a key means of foreign policy. In the end, Mahan saw that the goal of the naval strategy was to play a role in a "big stick" to carry out national foreign policies and protect and promote national interests. He judged that an offensive combat fleet centered on the capital ship was necessary to achieve the goal of this naval strategy, and sought to achieve "maritime superiority" through the concentration of the fleet. He also mentioned the importance of "securing forward naval bases" to help combat fleets operate smoothly overseas.



The administrations of McKinley, Teddy Roosevelt, Taft, and Wilson in the early 20th century, which were directly and indirectly influenced by Mahan's thought on naval strategy, established naval strategies in a similar context to the naval strategy that Mahan advocated.

Keywords : Alfred T. Mahan, United States Navy, The New Navy,  
Naval Strategy