

우크라이나의 '삼해(三海) 이니셔티브' 참여 목적과 전략에 관한 연구*

홍완석** · 강승주***

목 차

- I. 들어가며: 우크라이나의 EU 가입 열망과 삼해 이니셔티브
- II. TSI의 발족 배경과 발전 경로
- III. 우크라이나의 TSI 참여 과정
- IV. 우크라이나의 TSI 참여 목적
- V. 우크라이나의 TSI 정회원 가입 전략
- VI. 나오며: 우크라이나의 TSI 정회원 승격 전망

국문요약

이 글의 목적은 2016년 공식 출범한 중·동부 유럽의 지정학적 협력체인 '삼해 이니셔티브 (Three Seas Initiative; TSI)'의 형성 및 발전과정을 고찰하는 가운데 우크라이나의 TSI 참여 노력 과정과 목적, 정회원 가입 전략 및 전망을 일직선상에서 입체적으로 분석하는 데 있다. TSI는 우크라이나의 다양한 국가적 현안 해소에 기여할 수 있는 중동부 유럽의 유일한 정·경 플랫폼이다. 이를 테면 러시아-우크라이나 전쟁으로 파괴된 인프라의 재건 및 확충, 낙후된 경제의 현대화, 에너지 및 물류 통로 확보, EU 가입 촉진, 유럽적 정체성을 강화하려는 키이우에 다중적 기회를 제공해준다. 우크라이나가 조속히 TSI의 완전한 구성원이 되고자 하는 이유다.

우크라이나는 TSI에 적극적인 참여를 희망하고 있지만 EU 회원국만을 가입 조건으로 내세운 파트너십 블록을 넘지 못하고 있다. 유럽 최대의 영토 규모, 풍부한 자원과 인구, 흑해연안국으로서의 전략적 가치, 러시아의 군사적 팽창을 최일선에서 방어하는 지리적 위치, 중·동부 유럽의 남북축 인프라 연결의 완결성 등을 명분으로 내세우고 우크라이나 없는 TSI는 완전하지 않다는 점을 역설해도 TSI는 우크라이나를 정회원국으로 받아들이는 것을 주저한다.

왜 그럴까? 그 이유는 TSI 회원국의 자국 우선 개발 이기주의, 원조를 당연시하는 우크라이나에 대한 TSI 회원국들의 불신, 우크라이나에는 크렘린의 '트로이 목마'가 될 수 있는 러시아어 구사 시

* 본 연구는 2025학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 한국외대 국제지역대학원 교수 (대표저자)

*** 한국외대 국제지역대학원 박사과정 (공동저자 및 교신저자)

민이 많다는 점, 항구적인 주권국가로서 우크라이나의 미래 불투명 등에서 찾을 수 있다. 이런 부정적 요인이 제거되지 않은 한 우크라이나의 TSI 정회원 자격 획득은 당분간 쉽지 않을 것이라는 게 필자의 소견이다.

I. 들어가며: 우크라이나의 EU 가입 열망과 삼해 이니셔티브

1991년 12월, 소련에서 분리 독립한 우크라이나는 스스로를 유럽적 정체성으로 규정하고 줄곧 유럽연합(EU) 가입을 갈구해왔다. 크렘린의 세력권에서 벗어나려는 키이우(Kyiv)의 노력은 1992년 7월 유럽 평의회(Council of Europe) 문을 두드리면서 시작된다. 이후 지난 30여 년 동안 EU 가입을 위한 국가적 노력을 전개했지만 다양한 대내외적 제약요인으로 실현되지 못했다. 무엇보다도 EU 집행부가 가입 요건 미흡을 내세워 유럽연합 구성원으로 받아들이는데 미온적인 반응을 보였다.

그러나 시간의 경과와 함께 ‘기회의 창’이 열렸다. 오랜 기간 우크라이나의 ‘유럽 공동의 집’ 입주 열망에 냉담했던 EU가 입장을 선회한 지정학적 계기가 발생했다. 2022년 2월 러시아가 우크라이나를 전면 침공한 것이다. 2004년 중·동부 유럽(Central & Eastern Europe, 이하 CEE) 10개국에 대거 유럽연합에 가입한 이래 정체되었던 EU의 확대는 우크라이나 전쟁의 발발로 새로운 국면을 맞게 된다.

우크라이나가 몰도바와 함께 EU 가입 의사를 강력하게 피력하자 유럽연합은 비EU 동유럽 국가의 안정 도모를 위해 회원국 확대 정책을 추진해야 할 지정학적 필요성이 제기되었다. 특히 러시아의 위협에 노출된 우크라이나의 정치적·경제적·사회적·안보적 안정성을 담보하기 위해서는 EU 가입이 필수적이라는데 인식의 공감대가 형성되었다. 나아가 EU 가입의 선행과제로서 우크라이나의 재건이 물리적 재건과 함께 제도·사회·문화적 재건도 함께 추진되어야 하고, 이를 위해 EU 가입의 청사진이 우크라이나 재건 과정의 효과적인 목표 및 관리 기제로 제시될 필요가 있다는 점에 의견이 모아졌다.¹⁾

유럽연합 각국의 여론이 EU 확대에 호의적으로 전환된 상황에서 키이우는 2022년 2월 브뤼셀에 EU 가입 신청서를 제출했고, 2023년 6월 회원국 후보(Candidate Country) 지위를 부여받았다. 2024년 6월에는 EU 27개국 외무·유럽 담당 장관이 우크라이나 대표단과 만나 정부 간 첫 교섭을 개시했다. 신청서 제출 후 2년 4개월 만에 협상이 시작되었지만, 우크라이나의 최종 EU 가입이 언제 성사될지는 아직 불투명하다.

하지만 분명한 사실은 키이우의 브뤼셀 진입 가능성이 한층 높아졌다는 점이다. 우크라이나는 EU 가입의 실효성과 신속성 확보를 위해 다양한 전략을 강구하고 있는데, 이 가운데 하나가 ‘Three Seas Initiative’(이하 TSI²⁾) 참여이다. ‘삼해 협력 구상’으로 해석되는 TSI가 어떤 성격의 조직인지는 텍스트에서 구체적으로 설명하겠지만, 우선 간명히 정리하면 중·동부 유럽의 세 바다(발트해·흑해·아드리아해)에 연한 EU 구성원 12개국이 공동의 경제발전과 정치협력, 안보 증진을 위해 2016년에 설립한 전략적 파트너십 성격의 정경 ‘플랫폼’이다.

2016년 출범 이후 TSI는 회원국 및 준회원국·파트너국을 추가하면서 그 외연을 확대해 나가고 있다. TSI 창설의 명시적 목적은 CEE 지역의 디지털, 에너지, 교통 인프라의 연결을 촉진하고 이를 통해 고도성장과 경제의 회복력을 높이는 데 있다. 내포적으로는 러시아의 군사적 팽창주의에 공동 대응하는 가운데 CEE의 남-북 축(軸) 개발,³⁾ 탈러 에너지 독립, 대서양 파트너십의 강화, 회원국 간 결속력 증진을 토대로 서유럽과의 경제적 격차를 해소하고 CEE 통합을 심화하는데 주안점을 두고 있다. 나아가 참여국의 확대와 응집력의 강화를 통해 유럽연합의 중심부로 도약하려는 야망도 숨기지 않고 있다.⁴⁾ 과거 서유럽 중심의 EU를 ‘낡은 유럽(Old Europe)’이라 한다면, TSI의 형성을 통해 CEE 국가들이 추구하는 정치적 목표는 EU를 견인하는 ‘새로운 유럽

1) 전혜원, “EU의 확대: 지정학적 기회와 위험,” 『IPANS 주요국제문제분석 2024-12』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2024), p. 1.

2) 학계 및 언론계에서는 Three Seas Initiative를 약어로 3SI 또는 TSI로 혼용해서 사용한다. 본 논문에서 TSI로 적시할 것이다.

3) Boyan Tsonev, “The Three Seas Initiative aims to expand with Ukraine,” Geopolitical risk matters (LONDON POLITICA). 30 October, 2022. <https://londonpolitica.com/europe-watch-blog-list/the-three-seas-initiative-aims-to-expand-with-ukraine> (검색일: 2025.1.10.)

4) Gediminas Varvuolis, “The Three Seas Initiative: New Breathing for North-South Connectivity in the Context of Current Geopolitical Shifts in Europe,” *Lithuanian Foreign Policy Review*, No. 41 (2023), pp. 35-39.

(New Europe)’의 건설이다.⁵⁾

우크라이나는 2016년 TSI 발족 당시 이 연합체를 외면해 이방인으로 남아 있었다. 이후 2019년 볼로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 정권이 출범하면서 TSI에 가입 의사를 피력했지만 받아들여지지 않았다. 다양한 노력 끝에 3년이 지난 2022년 6월에서야 우크라이나는 일종의 협력국으로서 ‘파트너 참가국’(Partner-Participant) 지위를 얻었다. 2023년 9월에는 준회원국(Associate Member)으로 격상되었다. TSI의 가입 요건이 EU 구성원으로 제한하고 있어 우크라이나는 정회원국의 지위를 얻지 못했지만, 2022년부터 TSI 내 잠재적 EU 회원국이라는 형태의 새로운 파트너십이 생겨나면서 이 조직에 참여할 수 있게 되었다.⁶⁾

우크라이나의 TSI 참여와 관련해 몇 가지 지적 호기심이 제기된다. TSI는 어떤 배경에서 태동했고 2016년 출범 이후 형식과 내용에서 어떤 발전 경로를 걸어왔는가? 우크라이나는 TSI 참여를 위해 어떤 정책적 노력을 펼쳐왔는가? 우크라이나가 TSI 가입에 적극성을 보이는 이유는 무엇인가? 환언하면 TSI 참여를 통해 확보하고자 하는 구체적인 국익은 무엇인가? 우크라이나는 TSI 정회원국 지위 확보를 위해 어떤 접근 전략을 구사하고 있는가? TSI 준회원국에서 정회원국으로의 승격은 어떻게 전망할 수 있는가? 상술한 문제의식에 기초해 본 연구의 목적은 TSI의 형성과 발전과정을 고찰하는 가운데 우크라이나의 TSI 참여 노력 및 목적 그리고 가입 전략을 다층적 수준에서 입체적으로 분석하는 데 있다.

II. TSI의 발족 배경과 발전 경로

1. TSI의 역사적 기원과 태동

‘삼해 이니셔티브’는 유럽 북쪽의 발트해(Baltic Sea)에서 남서의 아드리아

5) 김철민, “‘BABS 이니셔티브’ 설립과 중·동부 유럽의 에너지 안보: 에너지 현황과 전략적 해결 과제,” 『유럽연구』, 제36권 1호 (2018년 봄), pp. 269-270.

6) Aleksandra Krzysztozek, “Ukraine becomes ‘participating partner’ of Three Seas Initiative”, *EURACTIV* (June 21, 2022), https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/ukraine-becomes-participating-partner-of-three-seas-initiative/ (검색일: 2024.6.3.)

해(Adriatic Sea), 남동의 흑해(Black Sea)를 잇는 삼각 축 내 포진한 CEE 및 발칸반도 제국(諸國)이 경제에서 정치와 안보에 이르기까지 연대를 통한 다양한 국익 추구를 위해 2016년에 결성한 느슨한 형태의 지정학적 연합체⁷⁾로, 그 역사적 기원은 1·2차 양차 대전 사이의 전간기(戰間期)⁸⁾ 폴란드의 '인터마리움'(Intermarium; 바다 사이), 즉 '해간(海間)동맹' 구상으로 거슬러 올라간다.

해간동맹은 수 세기에 걸친 외세의 지배를 경험했고 제1차 세계대전 이후 독립한 CEE 국가들, 특히 발트해-흑해-아드리아해 사이에 놓인 국가들을 대상으로 1921년 폴란드가 주도하여 동맹체 형성을 모색했던 구상이다. Intermarium은 1918년 미국 윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령의 '민족자결주의(Self-determination)'에 고무되어 창안되었는데, 주변 제국주의 강대국(독일, 러시아, 튀르키예)으로부터 공동 안보 수호, 주권 및 정체성의 확보, 공동 이익의 추구 등을 설립 목표로 정했다.⁹⁾ 그러나 당시 폴란드의 대외정책 아젠다였던 해간동맹은 구상에 그친 채 실현되지 못했다. 그 이유는 여러 측면에서 설명할 수 있지만 핵심은 다자협력체의 조직화에 필수적인 공공재 투입 역량의 부재에서 찾을 수 있다. 동맹 결성을 주도하던 약소국 폴란드의 물적 기반, 즉 국력이 취약했고 123년 동안 지도에서 사라진 국가가 리더로서 국제적 지도력을 발휘하기에 한계가 있었기 때문이다.

TSI는 해간동맹 개념의 부활, 즉 21세기 버전의 Intermarium으로 평가할 수 있다. TSI가 폴란드의 이니셔티브로 시작되었고 공간적 플랫폼도 유사하다는 점에서 그러하다. 해간동맹 구상이 1차 대전 이후 윌슨의 민족자결주의 원칙 제창이 자극했다면, TSI의 형성은 2014년 동유럽에 대한 전통적 안보 위협국 러시아의 우크라이나 주권 침탈(크림 반도 병합)과 하이브리드 전쟁 위협이 추동했다. 2015년 5월 폴란드 대선에서 당선된 안제이 두다(Andrzej Duda) 대통령은 동년 8월 첫 해외 순방지로 에스토니아를 선택하고¹⁰⁾ 수도

7) TSI는 제도화된 법적 국제기구가 아니라, 역내의 국가들이 연대를 통해 특정 목적을 달성하기 위해 형성한 정경(政經)협력 플랫폼이다. 그래서 예산과 사무국이 없다.

8) 제1차 세계 대전과 제2차 세계 대전 사이의 약 21년 동안의 시기를 일컫는 단어다. 연도로 따지자면 일반적으로 1918년 11월 12일부터 1939년 8월 31일까지를 가리킨다.

9) 김용덕 · 김종석. "폴란드의 대(對)중유럽 외교정책 변동 연구 - 1918~2018년 사이 지역 협력체 결성을 중심으로." 『세계 역사와 문화 연구』, 제53호 (2019), p. 238.

10) 특정 국가 지도자의 첫 해외 방문지 선택은 그 의도에 대해 많은 시사점을 제공한다. 폴란드 두다 대통령은 전임자들과 달리 베를린이 아닌 에스토니아 수도를 선택했는데, 이는 그가 대통령 임기 동안 대외정책의 초점을 발트해와 흑해 사이의 국가동맹인 'Intermarium' 형성에 맞추고 있음을 보여준다. Paul

탈린에서 동유럽의 안보 의식 고양을 위한 새로운 정치 이니셔티브로 TSI를 제시했다.¹¹⁾

폴란드 두다 대통령이 제시한 21세기 *Intermarium* 구상은 나토와의 결속력 강화를 통한 항구적인 주권 및 안보의 확보, 대러 에너지 의존성의 탈피, 삼해를 연결하는 교통망 및 물류 축 형성과 이를 통한 경제 활성화, 구 유럽(서유럽)을 능가하는 신 유럽(중·동부 유럽)의 건설 등으로 요약된다. 이 ‘새로운 유럽 만들기’ 제안은 관련국들의 긍정적인 반응을 얻어 지정학적 연합체로서의 실체를 드러내기 시작했는데, 그 전기는 2015년 9월 29일 미국 뉴욕 유엔 총회에서 관련국 지도자의 회동이었다.

중·동부 유럽 12개국 정상 및 국가 대표들은 제70차 유엔 총회 부대 행사에서 별도 회동을 갖고 삼해 이니셔티브 창설을 위한 탐색 회의를 개최했다. 그로부터 1년이 채 지나지 않은 2016년 8월(25-26) TSI 국가들의 첫 정상회담이 “유럽 강화하기: 북쪽과 남쪽을 잇다(Strengthening Europe: Connecting North and South)”라는 슬로건 아래 아드리아해에 인접한 크로아티아의 고도(古都) 두브로브니크에서 열렸다. TSI의 발족 과정을 세밀히 살펴볼 때 삼해 협력 구상은 크로아티아와 폴란드의 공동 발의로 출범했지만, 사실은 폴란드의 주도적 역할, 크로아티아의 적극적 호응, 미국의 후견적 지원이¹²⁾ 있었기에 가능했다.

2. TSI의 출범과 발전

2016년 크로아티아 두브로브니크에서 개최된 첫 TSI 정상회담(Summit)에 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 크로아티아, 슬로베니아, 루마니아, 불가리아, 오스트리아 등 CEE 12개국 정상이 참석했다. 크로아티아 회동에서 참가국 정상들은 TSI를 “중·동부 유럽의 정치 및 경제 발전을 확보하기 위한 비공식 플랫폼(Informal Platform)”으로

Goble, “By Going to Tallinn on August 23, Poland’s Duda Begins Forming Intermarium,” *Estonian World Review*, 24 August 2015. <https://www.eesti.ca/by-going-to-tallinn-on-august-23-poland-s-duda-begins-forming-intermarium/print45623> (검색일: 2025.1.31.)

11) 김종석·김용덕, “동유럽의 신흥 지역 연합체 - 삼해동맹 연구,” 『통합유럽연구』, 제13권 2집 (2022), p. 58.

12) TSI의 탄생에는 미국의 싱크 탱크 Atlantic Council이 설계한 지정학적 구상이 깊숙이 반영되어 있다.

규정했다.¹³⁾

TSI는 정치·안보적 연대와 경제적 연결성 강화 논의를 위한 Summit을 매년 개최하고 있다. 2016년 출범 이래 지난 10년 동안 TSI는 회원국 및 참여국의 확충과 더불어 다양한 사업과 프로젝트 발굴하면서 중·동부 유럽의 발전을 견인하는 ‘엔

[Fig. 1] Countries—participants of the Three Seas Initiative



진’으로 성장해가고 있다. 2022년 6월 라트비아 리가에서 개최된 7차 정상회의에서 비EU 국가인 우크라이나를 파트너 참가국으로 받아들였다. 2023년 루마니아 수도 부쿠레슈티에서 열린 8차 정상회담에서는 그리스도 새롭게 가입함으로써 TSI 회원국은 13개국으로 늘어났고, 비EU 국가인 몰도바도 우크라이나에 이어 파트너 참가국으로 결정돼 규모가 확대되었다. 2024년 리투아니아 수도 빌뉴스에서 열린 9차 Summit에서는 미국, 독일, EU 집행위원회에 이어 일본을 전략적 동반자(Strategic Partnership)로 받아들여 동아시아로 협력의 외연을 확장했다.

TSI는 연례 정상회담과 함께 2018년부터 ‘비즈니스 포럼’(Three Seas Business Forum)을 개최해 역내의 기업에 홍보 및 네트워킹을 위한 플랫폼을 제공하고 있다. 2019년에는 프로젝트 수행에 필요한 상업적 기반의 자원 확보를 위해 자체 기금, 즉 ‘3SIIF’(Three Seas Initiative Investment Fund)도 출범시켰다.¹⁴⁾ 2018년 48개의 프로젝트로 시작된 TSI 우선 사업 프로젝트

13) Kamil Calus · Horia Ciurtin · Gheorghe Magheru, *The emergence of a European project. Three Summits for the Three Seas Initiative* (Warsaw: The Center for Eastern Studies, 2018), p. 4.

14) 3SIIF는 2020년 2월에 운용을 시작했다. Amber Infrastructure Group이 펀드의 전담 투자 자문사로 임명되었다.

(Priority Project)는 2024년 143개까지 증가했고 총 투자가치는 1,110억 유로에 달한 것으로 평가된다.¹⁵⁾ TSI의 전략적 파트너인 미국, EU, 독일, 일본은 Priority Project에 대한 투자를 지원함으로써 부가가치를 창출한다.¹⁶⁾

경제적 측면에서 TSI의 성장 가능성과 발전 잠재력에 주목할 필요가 있다. TSI는 2020년 기준 EU 영토의 29%(1,210,000km²), EU 인구의 25%(1억 1,200만 명), EU GDP의 19%(구매력 평가)를 차지한다.¹⁷⁾ TSI는 세계에서 가장 빠른 경제 성장세를 보이고 있다. 2015-2019년 TSI 회원국 평균 경제 성장률은 3.5%를 기록했는데, 이는 유럽연합 전체평균 2.1%보다 훨씬 높다.¹⁸⁾ 회원국 규모는 TSI(13개국)가 EU(27개국)의 거의 절반에 이를 정도로 경제적 잠재력을 넘어 강한 응집력의 지정학적 실체로도 부상하고 있다.

TSI 구성국과 관련해 몇 가지 특기할 만한 점이 발견된다. 첫째는 오스트리아와 그리스를 제외하고 EU 가입 이전에 과거 소련이 강제한 공산주의 역사를 경험했고 NATO 회원국이라는 공통점이 있다. 뒤집어 해석하면 유럽연합 내 반러 강경 세력의 집합체라 할 수 있다. 둘째는 중·동부 유럽의 EU 회원국만으로 구성된 지정학적 연합체라는 점이다. 요컨대 TSI는 정회원 가입 자격을 EU 회원국으로 제한하고 있다. 이는 세르비아와 같은 생애적 친러 성향 국가의 진입을 봉쇄하려는 의도로 해석된다. 셋째는 회원국들의 경제력 및 인프라 수준이 상대적으로 서유럽(구유럽) EU 국가에 비해 낙후되어 있다는 점이다. 철의 장막은 오래전에 사라졌지만, 그 후진적 경제의 그림자는 CEE에 여전히 남아 있다. 마지막으로 2023년 에게해 연안의 그리스가 회원국에 가입함으로써 Three Seas Initiative가 사실상 Four Seas Initiative(발트해-아드리아해-에게해-흑해)로 전환되었다는 점이다. 그리스의 참여는 TSI의 물적 인프라의 연결성 확장 및 강화에 중요한 역할을 한다.

15) 이승민, “중동부 유럽의 엔진, 삼해 이니셔티브(Three Seas Initiative) 비즈니스 포럼 참가기,” KOTRA 해외시장뉴스 (2024-04-25). <https://www.emerics.org:446/businessDetail.es?brdctnsNo=364837&mid=10400000000&systemcode=07> (검색일: 2025.1.7.)

16) Antonia-Laura Pup, “10 Years Of The Three Seas Initiative. What’s Next?,” Pulaski Policy Papers no. 9(Casimir Pulaski Foundation), October 21, 2024. <https://pulaski.pl/en/10-years-of-the-three-seas-initiative-whats-next/> (검색일: 2025.1.10.)

17) Konrad Poplawski · Jakub Jakóbowski, *Building closer connections. The Three Seas region as an economic area* (Warsaw: Polish Economic Institute, 2020), p. 7.

18) Three Seas Summit(Lithuania 2024), “Three Seas Story,” <https://3seas.eu/about/threeseasstory> (검색일: 2025.1.8.)

Ⅲ. 우크라이나의 TSI 참여 과정

2016년 TSI 출범 당시 우크라이나는 폴란드가 주도한 21세기판 해간동맹에 큰 관심을 표명하지 않았다. 실제로 2016년 크로아티아에서 열린 1차 TSI Summit에 페트로 포로셴코(Petro Poroshenko) 대통령이 초대받았지만 응하지 않았다. 우크라이나는 대통령을 대신하는 대표단도 파견하지 않았다. 2017년 2차 폴란드 정상회담부터 TSI 참여 자격 조건을 EU 회원국으로 제한함에 따라¹⁹⁾ 우크라이나는 더 이상 초대받지 못했다. 2018년 3차 루마니아 정상회담에서 회원국들 사이에 우크라이나 대표단의 참가 여부, 즉 옹저버 지위 부여가 논의되었지만 합의를 이루지 못했다. 대신 절충안이 제시되었다. 경제부 차관급이 참여하는 TSI 비즈니스 포럼 참여는 허용된 것이다. 하지만 키이우는 비즈니스 포럼에 정부 대표단을 파견하지 않았다.²⁰⁾

당시 우크라이나가 TSI에 소극적인 반응을 보인 데에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 국내정치적 혼돈을 지적할 수 있다. 2014년 초 친서방세력과 친러세력이 유혈 충돌한 유로마이단(Euromaidan) 사태, 빅토르 야누코비치(Viktor Yanukovich) 대통령의 축출과 탈주, 임시 과도 정부 수립, 러시아의 전격적인 크림반도 병합, 우크라이나 동부 4개 주의 독립 공화국 창설 선포와 뒤이은 돈바스 내전 등으로 TSI는 우크라이나의 이목을 끌지 못했다.

우크라이나의 최우선적 대외정책 관심사가 EU와 NATO 가입이었다는 점도 TSI를 외면한 배경을 이룬다.²¹⁾ 2014년 5월 출범한 포로셴코 정부는 지역 연합체 TSI의 참여 보다는 우크라이나의 국가적 생존과 번영에 필수적인 유럽 연합과 나토 가입에 더 큰 대외정치적 비중을 두었다. 문제는 유럽연합의 쌍두마차 독일과 프랑스가 자신들의 위상을 흐드는 TSI의 출현을 부정적인 시선으로 바라보았다는 점이다. 그래서 EU와 NATO 가입을 갈구했던 키이우는 베를린과 파리의 이익에 역행하고 싶지 않았다.²²⁾ 우크라이나가 TSI 참여

19) 3SI Research Center, "The Second Summit of the Three Seas Initiative Joint Declaration (Warsaw, 6-7 June 2017)." <https://3si.politic.edu.pl/the-second-summit-of-the-three-seas-initiative-joint-declaration-warsaw-6-7-june-2017/> (검색일: 2025.1.21.)

20) "Ініціатива Трьох морів: де загубилася Україна?," *Espresso.TV*, https://espresso.tv/article/2018/09/20/iniciatyva_trokh_moriv_de_zagubylasya_ukrayina (검색일: 2024.6.3.)

21) 2019년 2월 우크라이나는 개헌을 통해 유럽연합(EU)과 북대서양조약기구(NATO) 가입을 헌법에 명시했다.

22) Wiktor MOŻGINI, "The Three Seas Initiative – an Aspect of Contemporary Geopolitical Competition

를 주저한 이유다. 덧붙여 TSI 주도국 폴란드에 대한 역사적 반감도 키이우의 무관심을 유발한 요인에 포함할 수 있다.

TSI 참여에 대한 기조는 2019년 5월 젤렌스키 대통령 집권 이후 변화를 맞이했다. TSI가 출범 후 단기간에 비즈니스 포럼을 형성하고 투자기금을 조성하면서 CEE 지역에서의 인프라 개발사업이 활성화되자 우크라이나는 자국의 열악한 사회간접자본시설 개선을 위해 TSI 참여 필요성을 자각하기 시작했다. 특히 세계정치경제 자본을 통제하고 있는 미국의 TSI 지원과 전략적 파트너로서의 참여는 우크라이나의 전향적인 태도 변화를 야기했다.

우크라이나의 TSI 참여 실현을 위해 젤렌스키 대통령은 취임 후 3개월이 지난 2019년 8월에 TSI의 리더국 폴란드를 방문했다. 그는 바르샤바에서 가진 우크라이나·폴란드 정상회담에서 에너지 공급원의 다양화와 폴란드-미국-우크라이나 삼각관계의 에너지 협력 필요성을 강조하면서 키이우가 TSI 참여에 지대한 관심이 있음을 공개적으로 천명했다.²³⁾ 그러나 우크라이나의 적극적인 TSI 합류 의사 표명에도 폴란드는 본 연합체의 가입 요건이 EU 회원국이라는 점을 내세워 미온적인 반응을 보였다.²⁴⁾

폴란드가 유보적 입장을 보이자 우크라이나는 자국에 우호적인 TSI 회원국, 특히 발트 3국을 공략하는 우회전략을 펼쳤다. 젤렌스키 대통령은 2019년 11월 에스토니아를 방문해 케르스티 칼유라이드(Kersti Kaljulaid) 대통령과 정상회담을 갖고 우크라이나의 TSI 참여 당위성과 시급성을 역설하면서 측면 지원을 요청했다.²⁵⁾ 5차 TSI 에스토니아 Summit을 앞두고 2020년 10월 오데사에서 열린 우크라이나-폴란드 경제 포럼에서도 젤렌스키는 두다 대통령에게 우크라이나가 TSI와 협력할 의사가 있음을 반복해서 강한 어조로 피력했다.

젤렌스키 대통령이 지속적으로 그리고 다양한 외교 경로로 TSI 참여 의지를 밝혔지만, 우크라이나를 위한 자리는 없었다. 2020년 5차 에스토니아 TSI

for Dominance in Europe,” Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem, 2019, Nr 2(13), p. 57.

23) “Зеленський у Польщі: крім історії – санкції, кордони, енергетика, транспорт плюс Тримор’я,” *Новинарня*. 31 Серпня 2019. <https://novynarnia.com/2019/08/31/zelenskiy-u-polshhi-krim-istoriyi-sa-nktsiyi-kordoni-energetika-transport-plyus-trimor-ya/> (검색일: 2025.1.18.)

24) “У Польщі пояснили, чому Україна поки не може приєднатися до “Тримор’я,”” *Європейська правда*, 3 жовтня 2019. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/3/7101513/> (검색일: 2025.1.18.)

25) “President: Ukraine is interested in joining the Three Seas Initiative,” Official website of President of Ukraine, 26 November 2019. <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-zacikavlena-v-tomushob-doluchitisa-do-iniciativi-58561> (검색일: 2025.1.18.)

정상회담에서도, 2021년 6차 불가리아 TSI 정상회담에서도 우크라이나와의 협력 관련 의제는 상정되지 않았다. 키이우의 TSI 참여가 지지부진한 상황에서 의도치 않게 우크라이나에 기회가 열리는 지정학적 사건이 발생했다. 2022년 2월 러시아의 우크라이나 전면 침공은 TSI 협력 아젠다의 방점이 경제에서 정치로 이동하는 중요한 전기(轉機)를 제공했다. TSI의 협력 방향이 CEE 역내의 인프라 개발과 서유럽과의 경제적 비대칭성 해소에서 벗어나 지역 안보, 방위 통합, 그리고 러시아의 공격성에 대항하는 방벽 설치를 위한 정치 플랫폼으로 변한 것이다. 실제로 러시아의 우크라이나 침공 이후 TSI가 발표한 성명, 선언 및 비전에서 사용된 대외적 수사법(Rhetoric)은 회원국들의 공유된 안보 우려를 해결할 수 있는 내용이 골간을 이루었다.²⁶⁾

우크라이나 전쟁의 발발로 TSI 의제 우선순위의 재조정, 즉 지정학적 구성요소가 강화되면서 키이우의 TSI 참여 논의가 급진전 되었다. 2022년 6월(20~21) 라트비아 리가에서 개최된 제7차 정상회담에서 논의된 중요한 주제는 우크라이나 전쟁이었고, 회원국 지도자들은 TSI가 우크라이나의 영토 주권과 자유를 위한 투쟁을 지지한다는 데 만장일치로 동의했다. 그 연장선상에서 TSI 지도부는 러시아에 의해 고립된 우크라이나와의 연대 차원에서 젤렌스키 대통령을 Summit에 초청해 키이우와의 협력 문제를 진지하게 논의하였고, 그 결과를 공동선언 제3항에 다음과 같이 담았다.

“우리는 올해 3SI 정상회의에 초대된 특별 게스트(Special Guest)로서 그리고 오늘부터 TSI 참여 절차를 시작하는 파트너로서 우크라이나를 환영합니다. 우리는 TSI가 우크라이나의 회복을 지원하는 플랫폼이 될 수 있다고 믿습니다. 우리는 TSI 지역 인프라 프로젝트 실행에 우크라이나를 참여시킬 준비가 되어 있습니다. 우리는 EU 가입에 대한 우크라이나의 야망을 지지합니다.”²⁷⁾

26) 2021년 불가리아 소피아 제6차 TSI 정상회담 공동 선언문과 2024년 리투아니아 빌니우스 제9차 TSI 정상회담 공동 선언문을 비교해보면 협력 아젠다의 수사적 변화가 분명하다. 2021년 소피아 선언문은 주로 ‘연결성’, ‘공동 자금 조달 메커니즘’, ‘지역 전체 균형’이라는 주제에 초점을 맞추고 있다. 반면 2024년 빌니우스 선언문은 ‘전략적 이익’, ‘군사적 이동성’, ‘유럽의 안보’로 구성되어 있다. ‘안보’라는 용어는 2021년 공동 선언문에서는 단 한 차례만 언급되는데, 2024년의 21번에 비하면 매우 큰 차이이다. 이는 러시아의 우크라이나 침공으로 TSI의 협력 방향이 크게 바뀌었음을 의미한다. Harry Forster, “A change in rhetoric brings the Three Seas Initiative closer to its original purpose 10 min read,” Lossi 36, December 10, 2024. <https://lossi36.com/2024/12/10/a-change-in-rhetoric-brings-the-three-seas-initiative-closer-to-its-original-purpose/> (검색일: 2025.1.20.)

27) 제7차 TSI 정상회담 공동 선언문, “Joint Declaration of the Seventh Summit of the Three Seas Initiative (Riga, 20-21 June 2022),” <https://3si.politic.edu.pl/wspolna-deklaracja-siodmego-szczytu-inicjatywy-trójmorza-ryga-20-21-czerwiec-2022-r/> (검색일: 2025.1.21.)

제7차 라트비아 정상회담에서 우크라이나는 정식회원국은 아니지만 TSI와 협력할 수 있는 파트너 국가가 되었고, EU 가입에 대한 TSI의 지지도 확보했다. 이로써 우크라이나는 공식적으로 TSI 인프라 투자 프로젝트에 참여할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 대러 투쟁을 격려하는 차원에서 우크라이나는 파트너 국가 지위를 부여받았지만 키이우의 기대 수준에는 미치지 못했다.

우크라이나 지도자로는 최초로 7차 라트비아 정상회담에 초대받은 젤렌스키 대통령은 화상 연설을 통해 TSI가 우크라이나와 자유세계를 잇는 연결고리라는 점을 강조하면서 동시에 우크라이나 없는 유럽은 완전하지 않다는 점을 호소하면서 자국이 조속히 TSI의 정식 일원이 되어야 함을 역설했다. 그리고 우크라이나의 참여가 TSI에 제공해 줄 다양한 기대이익을 밝히는 가운데 에너지, 디지털, 교통·운송 분야 인프라 사업에서의 구체적인 협력 방안을 제시했다.²⁸⁾ 이런 노력에 힘입어 2023년 9월(6~7) 루마니아에서 열린 제8차 TSI 정상회담에서 우크라이나는 파트너 국가에서 준회원국(associate member)으로 지위가 격상되었다. 우크라이나는 준회원국이 됨으로써 TSI의 정치적 참여와 투자에 대한 더 많은 접근 기회를 얻었지만, CEE 내에서 자국이 차지하는 전략적 가치와 잠재적 국력으로 볼 때 만족스럽지 못했다.

2024년 4월 리투아니아에서 개최된 9차 TSI Summit의 주요 의제 가운데 하나는 러시아의 군사적 위협을 차단하는 지역 안보협력 문제였다.²⁹⁾ 특히 교통·운송 인프라 연결사업 추진 시 나토의 동부지역 기동성 확보가 협력의 중요한 요소로 강조되었다. 9차 TSI Summit에 참석한 젤렌스키 대통령은 러시아의 침략을 물리치는 전쟁에 선봉에 선 우크라이나에 대한 국제적 지원 강화를 요청했고, 자국의 조속한 TSI 정회원 수용을 촉구했다. 리투아니아 정상회담에서도 우크라이나의 정회원 가입 호소는 큰 반향을 얻지 못했다. 젤렌스키 정부는 자국의 교통·운송 인프라 재건에 기여하는 국제 교통 포럼(ITF) 내 우크라이나 특별 공동이익 그룹(CIG4U) 구성에³⁰⁾ 만족해야 했다.

28) “The Three Seas Initiative needs the potential of Ukraine - address by President Volodymyr Zelenskyy to the participants of the Three Seas Initiative Summit,” President of Ukraine (June 20, 2022), <https://www.president.gov.ua/en/news/potencial-ukrayini-potriben-trimoryu-zvernennya-prezidenta-v-75917> (검색일: 2024.6.3.)

29) Institute of Central Europe, “The Three Seas Initiative after the Vilnius Summit: security first,” IES Commentaries Brief 1102. <https://ies.lublin.pl/en/comments/the-three-seas-initiative-after-the-vilnius-summit-security-first/> (검색일: 2025.1.31.)

30) 제7차 TSI 정상회담 공동 선언문, “Joint Declaration of the Ninth Summit of the Three Seas Initiative (Vilnius, 11 April 2024),” <https://3si.politic.edu.pl/joint-declaration-of-the-ninth-summit-of-the-three>

IV. 우크라이나의 TSI 참여 목적

우크라이나는 아직 TSI의 완전한 일원이 되지 못한 상황이다. TSI의 주체가 아니라 객체로 남아 있어 적극적으로 자국의 국익을 실현하는데 제약이 적지 않다. 다뉴브 지역의 다자협력체 'EUSDR'(EU Strategy for Danube Region)³¹⁾에서의 역할처럼 우크라이나가 TSI 거버넌스에서 주도적 역할을 하고 다중적 국익을 확보하기 위해서는 정회원국의 지위를 얻어야 한다. 그렇다면 우크라이나가 TSI의 정식 가입국이 되고자 하는 구체적인 이유와 목적은 무엇인가?

먼저 경제적 측면으로 TSI를 우크라이나 재건과 산업 현대화를 위한 투자유치 '플랫폼'으로 활용할 수 있다는 점이다. 전쟁의 장기화로 파괴된 사회간접자본시설의 복구와 피폐한 경제 회생이 우크라이나에 시급한 국가적 과제다. 특히 전후 우크라이나 재건사업은 '제2의 마샬 플랜'으로 불릴 정도로 천문학적 비용이 소요될 것으로 전망된다.³²⁾ 젤렌스키 정부가 마련한 국가복구계획(NRP)은 단순한 전쟁 피해 복구가 아니라 우크라이나를 현대화된 강국으로 만드는 것을 목표로 한다.³³⁾ 국가 재정이 고갈된 상황에서 사회 인프라의 신속한 재건을 위해서는, 나아가 첨단산업에 기반한 경제현대화를 위해서는 최대한의 투자유치가 필요한데, 그런 측면에서 미국이 참여한 삼해 협력 구상 투자기금(3SIIF)과 민간 자금의 활용이 유용한 대안이 될 수 있다.

국가의 생존과 발전을 위해 TSI와의 다양한 인프라의 '연결성' 강화도 중요하다. TSI 창설 목표 가운데 하나는 역내 회원국의 가속화된 경제 개발과 국경 간 협력 및 연결성의 강화이다. TSI는 국경 간 연결성 강화를 위한 3대 중점 인프라 사업으로 에너지, 교통·운송(물류), 디지털 분야를 선정했다.

-seas-initiative/ (검색일: 2025.1.21.)

31) '다뉴브 지역을 위한 EU 전략(EUSDR)은 2010년 12월 유럽 위원회에서 채택하고 2011년 유럽 이사회에서 승인한 거시 지역 전략이다. 이 전략은 다뉴브강 연안 국가들이 환경, 생태, 기후, 실업, 인프라 연결성 등 다양한 분야에서의 긴밀한 협력을 목표로 한다. EUSDR은 9개 EU 회원국(오스트리아, 불가리아, 크로아티아, 체코, 독일, 헝가리, 루마니아, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아)과 5개 비EU 국가(보스니아 헤르체고비나, 몰도바 공화국, 몬테네그로, 세르비아, 우크라이나)로 구성되어 있다. 우크라이나는 비EU 회원국임에도 2022년 EUSDR 의장을 맡았다. EUSDR에 관해서는 다음 website를 참조. <https://danube-region.eu/ukraine-to-be-the-first-non-eu-member-state-to-chair-eu-strategy-for-danube-region-eusdr-in-2022/>

32) 세계은행(WB)에 따르면 우크라이나 재건사업 추정 규모는 4863억 달러(약 673조 3796억 원)에 달한다. 주택(803억 달러) 교통(737억 달러) 에너지(471억 달러) 등 건설 인프라 재건 수요가 대부분이다.

33) 『마샬플랜 이후 최대 규모...』 『韓, 우크라 재건사업 기회 얻으려면...』 『머니투데이』, 2023년 11월 3일자.

독립 이후 우크라이나는 자국을 “동서로 통하는 국가” 또는 유럽의 동쪽 관문으로 간주해왔다. 그러나 러시아와의 전쟁으로 동쪽 문이 닫히고 남쪽의 흑해가 봉쇄당함으로써 외부 세계와의 연결성에 제한받게 되었다. 동쪽과 연결되는 철도, 도로, 항로, 심지어 에너지 파이프라인까지 막힘으로써 이를 대체하는 새로운 연결로의 건설, 확충, 현대화가 중요해졌다.

이런 상황에서 인접한 TSI 국가들은 우크라이나와 서구 세계를 연결하는 생명선으로 다가온다. 우크라이나에 무기를 공급하고, 연료를 제공하고, 교통을 잇고, 우크라이나 곡물 수출을 위한 녹색 통로를 만들고, 사람들을 이주시키는 이 모든 것이 TSI 회원국 영토를 통해 이루어진다.³⁴⁾ 그런 측면에서 TSI와의 협력은 우크라이나가 에너지 안보를 강화하고, 물류와 디지털 통신을 발전시키며 무역로를 다양화할 수 있는 유용한 기회를 제공해준다.³⁵⁾ 2022년 6월 러시아의 흑해 항만 봉쇄로 우크라이나 곡물의 해상 수출길이 막히자 인접국 폴란드와 루마니아를 통한 육로 수송길을 마련한 경우가 적절한 사례로 제시될 수 있다.

다음은 정치적 측면으로 TSI는 우크라이나의 EU 가입을 위한 일종의 ‘징검다리’로서 가치가 있다. 2022년 2월 EU에 가입신청서를 제출한 우크라이나는 2023년 6월 후보 회원국(Candidate Country) 지위를 부여받았고, 2024년 6월 에야 본격적인 가입 협상을 개시했다. 유럽연합 정식 구성원이 되기까지에는 EU 집행부가 제시한 행정, 사법, 경제, 사회 분야에서의 가입 요건 충족과 이행 검증, 회원국의 만장일치 동의, 각국의 의회 비준 등 험난한 여정이 남아 있다. 우크라이나는 2030년까지 EU 가입을 기대하지만, 튀르키예의 사례로 볼 때 목전의 상황은 녹록치 않다.

이런 상황에서 유럽연합 회원국들로 구성된 TSI는 우크라이나의 EU 가입을 앞당기는 ‘교두보’ 역할을 할 수 있다. TSI의 중요한 일원으로서 에너지, 교통·운송, 디지털 분야에서의 협력 심화는 EU의 제도와 표준을 따른다는 측면에서 일면 우크라이나의 유럽통합 가속화에 도움이 된다. TSI 회원국(13개국)이 EU 전체 회원국(27개국)의 거의 절반에 이른다는 점을 고려할 때, TSI와의 파트너십 강화는 우크라이나의 EU 가입을 촉진하는 ‘마중물’이 될 수 있다.

안보적 측면, 특히 대러 연성균형³⁶⁾ 차원에서도 TSI는 중요하다. 특정 국가

34) <https://ukraineinvest.gov.ua/en/news/23-06-22-2/> (검색일: 2025.1.31.)

35) <https://analytics.intsecurity.org/en/three-seas-initiative-ukraine/> (검색일: 2025.1.31.)

가 외부로부터 가해져 오는 군사적 위협을 헤징하는 방안은 크게 ‘경성 균형’(Hard Balancing)과 ‘연성 균형’(Soft Balancing) 대응 전략으로 나뉜다. 군비증강, 군사동맹 체결과 같은 전통적인 경성 균형 전략과는 달리 연성 균형 전략은 약소국이 강국에 직접적으로 도전하지 않고 강국의 군사력이 사용되기 어렵게 만드는 다양한 정책 조합을 일컫는다.

TSI 회원국들은 과거 냉전기 소련의 지배로 착란적 공리(罽靄) 의식을 지닌 중·동부 유럽 및 발칸 국가들이 주축이다. 그래서 러시아의 위협 차단과 침략에 대한 공동 대응이 TSI 창설의 중요한 지정학적 배경을 이룬다. 우크라이나는 현재 NATO 회원국이 아니고, 향후에도 NATO 가입이 어려운 게 객관적인 현실이다. 안보적 후견세력이 부재한 우크라이나가 항시적으로 러시아의 군사적 침략에 노출될 수 밖에 없다는 점을 감안할 때, 크렘린의 위협을 상쇄하는 연성 균형 차원에서 동일한 반러 전략관을 지닌 TSI에 주도적으로 참여하고 이들과 유기적으로 연대하는 정책적 노력이 필요하다.

TSI 가입 목적은 문명적 차원에서도 설명이 가능하다. TSI에의 완전한 참여는 우크라이나 사회에 남아 있는 유라시아 정체성 잔재 지우기 측면도 있다. 우크라이나가 스스로 유럽적 정체성을 강조하고, 지리, 문화, 역사적으로 유럽의 일부라는 점을 부각하지만, 제정러시아와 소비에트 러시아의 지배로 유라시아적 정치문화 영향을 더 많이 받았다는 것은 엄연한 사실이다.³⁷⁾ 독립한 지 35년이 지났음에도 소련통치의 유산은 오늘날 우크라이나의 권위주의 정치 문화와 부정부패의 만연에서³⁸⁾ 명료히 확인된다. 협력의 제도화를 통한 TSI와의 정치적, 경제적 상호작용의 확대는 우크라이나 사회의 투명성을 개선하고 유럽적 정체성, 나아가 서구적 정체성의 강화에도 이바지 할 수 있다.

36) Kai He와 Huiyun Feng은 경성균형과 연성균형을 다음과 같이 개념화해 설명하고 있다. 이를테면 경성균형은 국내의 군사력 증가와 외부 동맹을 통해 위협적인 국가에 대항하는 상대적 힘을 높이는 것이고, 연성균형은 다른 국가와 양자 또는 다자협력을 통해 위협적인 국가의 상대적 힘을 약화시키는 행위로 정의한다. Kai He & Huiyun Feng, “If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and U.S. Policy toward China,” *Security Studies*, Vol. 17, No. 2(May 2008) p. 365.

37) Taras Kuzio, “Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?” *Politics*, Vol.21, no.3 (September 2001), pp.169-178.

38) 국제투명성기구에 따르면 우크라이나는 유럽에서 가장 부패한 국가이다. 우크라이나는 2023년 연간 글로벌 부패 인식지수(CPI)에서 180개국 중 104위를 기록했다. Transparency International, “Corruption Perceptions Index CPI 2023– Ukraine,” <https://cpi.ti-ukraine.org/en/> (검색일: 2025.1.21.)

V. 우크라이나의 TSI 정회원 가입 전략

전술한 바처럼, TSI는 우크라이나의 다양한 국가적 현안 해소에 기여할 수 있는 지정학적 연합체이다. 요컨대 파괴된 인프라를 재건 및 확충하고, 낙후된 경제를 현대화하고, 에너지 및 물류 통로를 확보하고, EU 가입을 촉진하고, 유럽적 정체성을 강화하려는 우크라이나에 다중적 기회를 제공해 줄 수 있는 ‘플랫폼’인 것이다. 이뿐 아니라 TSI와 상호 이익이 되는 문제에 대해 효과적인 의사소통 및 협력 체계를 구축하면 역내에서 우크라이나의 지정학적 입지도 강화할 수 있다. 우크라이나가 조속히 TSI의 완전한 구성원이 되고자 하는 이유다. 그렇다면 우크라이나는 TSI의 능동적 주체가 되기 위해 어떤 접근 전략을 구사하고 있는가? 아래와 같은 몇 가지 정책적 노력이 관찰된다.

첫째는 TSI의 핵심 인프라 프로젝트의 유치 및 적극적 참여이다. TSI의 국가 간 주요 인프라 연결사업에서 우크라이나가 중요한 비중을 차지하는 것인데, 우선 에너지 분야를 지적할 수 있다. 러시아의 침공 4개월 후에 열린 2022년 6월 제7차 TSI 정상회담에서는 대러 군사적 억지력의 강화와 함께 에너지 안보의 중요성이 특별히 강조되었다.³⁹⁾ 러시아산 에너지 Pipeline이 중·동부 유럽을 통과하면서 길목에 놓인 국가들은 대러 에너지 의존도가 높다. 2014년 러시아의 크림 병합 이후 폴란드를 중심으로 한 CEE 국가들은 크렘린의 에너지 무기화를 막기 위해 제3국으로부터 바다를 통한 액화천연가스(LNG) 수입을 추진해왔다. 2021년 러시아산 가스를 독일로 직접 PNG로 공급하는 Nord Stream-II 완공이 임박하자 폴란드와 우크라이나는 EU의 대러 에너지 종속성 심화를 우려하며 개통을 강력히 반대했다.

과거 소련 시절 시베리아산 가스의 유럽 중계지 역할을 해왔던 우크라이나는 독립 이후 러시아와 오랜 기간 가스 분쟁을 치러왔다. 양국 간 에너지 분쟁은 가스 공급 문제를 넘어 정치적 갈등과 경제적 압박 수단으로 활용되면서 더욱 격화되었다. 2014년과 2022년 러시아에 영토를 유린당한 우크라이나는 마침내 2024년 12월 자국을 거쳐 유럽으로 향하는 우렌고이 PNG 가스관⁴⁰⁾ 차단을

39) 제7차 TSI 정상회담 공동 선언문, “Joint Declaration of the Seventh Summit of the Three Seas Initiative (Riga, 20-21 June 2022),” <https://3si.politic.edu.pl/wspolna-deklaracja-siodmego-szcztyu-inicjatywy-tr-ojmorza-ryga-20-21-czerwca-2022-r/> (검색일: 2025.1.21.)

40) 구 소련은 1984년에 완공된 우렌고이 가스관을 통해 시베리아 천연가스를 유럽 시장으로 운반했다. 이 가스관은 러시아 쿠르스크 지역의 수자 마을을 통과한다. 러시아는 외에 벨라루스 경유해 폴란드로

결정했다. 2019년 12월 러시아와 맺은 5년 기간 가스관 사용에 관한 계약 갱신을 거부한 것이다. 이로써 2025년 1월 1일부터 우크라이나 경유 가스관을 통해 유럽으로 향하던 러시아산(産) 천연가스 공급이 전면 중단됐다.

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공은 EU의 에너지 시장 패러다임을 바꾸는 결정적 전환점을 제공했다. EU는 대러 제재의 일환으로 러시아산 가스 수입 감축을 추진했는데, 문제는 이로 인해 에너지 수급 불안정성이 높아졌다는 점이다. 게다가 전쟁이 한창 중이던

2022년 9월 Nord Stream-II가 폭발하고 2025년 우렌고이 가스관 사용도 전면 중단되면서 러시아를 대체하는 에너지 수급의 다각화와 함께 새로운 에너지 공급망의 구축이 시급해졌다.

TSI의 에너지 인프라 구축에서 우크라이나가 크게 기여할 수 있는 부분은 ‘가스 저장’과 ‘가스 흐름’이다. TSI의 에너지 인프라 투자에서 핵심 사업은 발트해에서 아드리아해로 이어지는 LNG 기반 ‘남북 가스 회랑’의 구축이다.

[Fig. 2] North-South Gas Corridor map



향하는 아말 가스관(1993년), 직접 독일로 향하는 Nord Stream-I(2011년)·Nord Stream-II(2022년), 흑해를 통과하는 투르크스트림(2020년) PNG 가스관을 보유하고 있다. 하지만 아말 가스관은 러시아의 우크라이나 침공 직후인 2022년 4월 끊어졌고 Nord Stream-I 역시 2022년 8월 공급이 중단된 것은 물론 그해 9월 가스관이 폭발되면서 사실상 우렌고이 가스관이 러시아산 천연가스를 유럽으로 이동시키는 마지막 운송 통로 역할을 했다. “우크라이나, 유럽으로 향하는 러시아 천연가스 공급 중단...승자는 미국?” 『ChosunBiz』, 2025년 1월 2일.

보다 구체적으로 폴란드 스비노우시치에(Świnoujście) LNG 터미널에서 시작해 체코, 슬로바키아, 헝가리를 차례로 경유하며 크로아티아의 크르크(Krk)섬 LNG 터미널로 이어지는 가스관이다. 이 남북축 가스관은 발트해 연안국 리투아니아의 클라이페다(Klaipeda) LNG 터미널과도 연결된다. 목적 및 용도는 러시아산 가스의 유럽 지배력을 약화하기 위해 노르웨이, 카타르, 알제리, 미국 등으로부터 수입한 LNG를 에너지난을 겪고 있는 중·동부 유럽 국가에 원활하게 공급하기 위해서다.

동서 냉전 시절부터 우크라이나의 가스관 네트워크는 유럽과 러시아를 연결하는 중추 역할을 해왔다. 그래서 우크라이나는 CEE 지역에서 가장 강력한 가스 저장 시설과 광범위한 가스 공급망을 갖추고 있다. 2022년 6월 라트비아 TSI 정상회담에서 켈렌스키 대통령은 우크라이나가 유럽 내 가장 용량이 큰 가스 저장 시설을 보유하고 있어 폴란드-우크라이나 인터커넥터 가스관(Poland-Ukraine Interconnector Gas Pipeline)⁴¹⁾을 연결하고 이것을 역내의 여러 이용 가능한 LNG 터미널과 연계하는 인프라를 구축하면 TSI 회원국의 에너지 안보에 기여할 수 있다고 밝혔다.⁴²⁾

우크라이나의 가스 저장 용량은 약 310억m³으로, 주요 시설은 폴란드, 슬로바키아, 헝가리 등과 지리적으로 가까운 서부 우크라이나에 위치한다.⁴³⁾ 중·동부 유럽은 우크라이나 전쟁의 여파로 발생한 에너지 대란에 대비하기 위해 원하는 양의 가스를 우크라이나의 저장 시설로 운송해서 관리하는 방안을 고려할 수 있다.⁴⁴⁾ 특히 자체 LNG 터미널을 보유한 폴란드의 활용 가능성이 높을 것으로 평가된다. 2024년 12월 우크라이나는 자국의 대규모 가스 저장 시설과 폴란드의 LNG 터미널을 결합해 CEE 역내 국가에 에너지를 안정적으로 공급하는 소위 동유럽 공동 가스 허브(joint gas hub) 구축 계획을 발표했다.⁴⁵⁾

41) 폴란드-우크라이나 상호연결 가스 파이프라인은 폴란드의 Hermanowice에서 우크라이나의 Bliche Volytsia UGS까지 잇는 100.5Km의 가스관으로 2022년 공사가 시작되어 2030년 개통될 예정이다.

42) “The Three Seas Initiative needs the potential of Ukraine, said Volodymyr Zelensky to Riga,” *The Odessa Journal*, 20 June, 2022. <https://odessa-journal.com/the-three-seas-initiative-needs-the-potential-of-ukraine-said-volodymyr-zelensky-to-riga/>! (검색일: 2025.1.31.)

43) 이미 EU는 2020년에 우크라이나의 가스 저장 시설을 가스 공급 과정에서 활용한 바 있다. “How Ukrainian gas storage can contribute to Europe’s security of supply,” *Bruegel.org* (July 18, 2023), <https://www.bruegel.org/analysis/how-ukrainian-gas-storage-can-contribute-europes-security-supply> (검색일: 2024.6.3.)

44) Sergiy Makogon, “Ukraine’s gas storage facilities can play a key role in European energy security,” *Atlantic Council* (July 25, 2023), <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-gas-storage-facilities-can-play-a-key-role-in-european-energy-security/> (검색일: 2024.6.3.)

TSI의 주요 인프라 사업에서 우크라이나의 비중을 높일 수 있는 또 하나의 분야는 나토의 기동성 강화에 기여하는 교통·운송 프로젝트에 대한 적극적인 참여다. 우크라이나 전쟁은 TSI의 교통·운송 인프라 사업의 성격과 내용에도 변화를 가했다. TSI 역내 국가 간 철도, 도로, 항만

[Fig. 3] Via Carpathia



을 연결하는 교통·운송 인프라 사업 추진 시 경제적 타당성과 시장성에 더해 군사·안보적 고려 요인이 추가된 것이다. 말하자면 러시아와의 전쟁에 대비해 나토군의 병력과 장비를 신속히 동부 전선으로 이동시킬 수 있는 ‘군사 이동성’의 확보이다. 2024년 4월 제9차 리투아니아 정상회의에서 채택된 공동 선언 제19항은 다음과 같이 적시하고 있다.

우리는 군사 이동성에 대한 EU 행동 계획 2.0에 따라 남북축(軸)을 따라 민간 및 군사 이동성을 강화하기 위해 TSI 지역의 이중 용도 인프라의 회복력을 강화하는 것이 정치적 목표이자 안전한 미래에 대한 책임 있는 투자이며 NATO의 동부 측면을 강화하는 데 기여한다는 것을 재확인합니다.⁴⁶⁾

TSI가 추진 중인 민간 및 군사 이동성 강화를 위한 이중 용도 교통·운송 인프라 사업은 Rail Baltica,⁴⁷⁾ Via Baltica,⁴⁸⁾ Via Carpathia, Rail-2-Sea⁴⁹⁾

45) Huaxia, “Ukraine plans to create joint gas hub with Poland,” Xinhua, 20 December, 2024. <https://english.news.cn/20241220/3efe2d233a334ca4aec9b991d6a2b68a/c.html> (검색일: 2025.1.31.)

46) 제9차 TSI 정상회담 공동 선언문, “Joint Declaration of the Ninth Summit of the Three Seas Initiative (Vilnius, 11 April 2024),” <https://3si.politic.edu.pl/joint-declaration-of-the-ninth-summit-of-the-three-seas-initiative/> (검색일: 2025.1.21.)

등이 있다.⁵⁰⁾ 이 가운데 ‘Via Carpathia’가 사업 규모가 가장 크고 교통·운송 프로젝트의 핵심을 이룬다. 비아 카르파티아는 리투아니아의 항구 클라이페다에서 폴란드, 슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 불가리아를 거쳐 그리스의 테살로니키까지 이어지는 3,000km가 넘는 고속도로를 민·군 이중 용도로 통합 개발하고 현대화하는 것을 목표로 한다.

러시아의 침공과 흑해 봉쇄로 우크라이나는 사실상 내륙국가로 되었다. 따라서 우크라이나의 생존을 위해 서쪽과 북쪽으로 이어지는 육로의 연결, 특히 ‘Via Carpathia’가 매우 중요해졌다. 유럽연합과 나토에도 중동부 유럽으로 군사력의 신속한 전개(전차, 탱크, 무기, 병력 등의 수송)를 막았던 제도적·물리적 장벽이 문제로 줄곧 제기되어 왔다.

‘Via Carpathia’ 프로젝트는 2006년 레흐 카친스키(Lech Aleksander Kaczyński) 폴란드 대통령 집권기 때 폴란드, 리투아니아, 슬로바키아, 헝가리가 도로망 구축을 위한 완추트(Lancut) 선언을 천명하며 시작되었다. 이후 2016년 3월에는 역내 10개국 대표가 모여 완추트 2차 선언을 발표했는데,⁵¹⁾ 리투아니아 클라이페다 항에서 그리스 테살로니키 항구까지 이어지는 주요 노선에 지선으로 우크라이나 서부 등이 포함되었다.⁵²⁾ 그리고 2018년 TSI 프로젝트 목록에 Via Carpathia가 등록되면서 우크라이나는 해당 프로젝트의 파트너 국가가 되었다. 2022년 6월 라트비아 TSI 정상회담에서 젤렌스키 대통령은 우크라이나의 비아 카르파티아 합류에 관심을 표하며 지리적 위치를 바탕으로 물류 센터의 역할을 제공할 수 있다고 밝혔다.⁵³⁾

47) ‘Rai Balica’는 폴란드와 발트 3국을 연결하는 총 1,210km의 고속철도 건설 사업으로 TSI의 연결성과 통합을 목적으로 추진되고 있으며, 범유럽운송네트워크(TEN-T)의 북해-발트회랑(North Sea-Baltic Corridor) 구간에 해당한다.

48) ‘Via Baltica’는 에스토니아 수도 탈린에서 폴란드 수도 바르샤바까지 이어지는 970km의 도로망 구축 사업이다.

49) ‘Rail-2-Sea’는 폴란드 발트해 항구인 그단스크와 루마니아 흑해 항구인 콘스탄차를 연결하는 3,663km의 철도 노선을 민·군 이중 용도로 통합 개발하고 현대화하는 것을 목표로 한다.

50) “Lithuanian president calls to speed up Rail Baltica, Via Baltica, Via Carpatia projects,” *The Baltic Times*, 6 September, 2023. https://www.baltictimes.com/lithuanian_president_calls_to_speed_up_rail_baltica_via_baltica_via_carpatia_projects/ (검색일: 2024.7.28.)

51) “The beginnings of Via Carpathia - the Lancut Declaration,” Marek Kuchcinski (April 18, 2020), <https://marekkuchcinski.pl/en/bez-kategorii/poczatki-via-carpatii-deklaracja-lancucka/> (검색일: 2024.7.28.)

52) 우크라이나 도시 중 코벨, 루츠크, 키이우, 테르노필, 빈니차, 오데사, 르비우, 체르니우치가 지선으로 언급되었다. “THE LANĀCUT DECLARATION - II,” Government of Poland, https://www.gov.pl/static/mi_arch/files/0/1796967/deklaracjalancucka.pdf (검색일: 2024.6.3.)

53) “President Zelensky: Ukraine has six proposals regarding the Three Seas Initiative,” UKRINFORM

‘Via Carpathia’에 대한 참여는 다음 두 가지 측면에서 우크라이나에 일거양득의 효용성을 보장해준다. 하나는 우크라이나의 운송 인프라 재건에 기여하면서 TSI 교통망과의 통합성을 높여준다는 점이고, 다른 하나는 러시아에 대한 NATO의 동부 축 억제력을 높여줌으로써 TSI에서 자국의 전략적 위상과 역할을 제고할 수 있다는 점이다. 정리해서 요약하면 ‘Via Carpathia’ 노선의 우크라이나 연장은 TSI의 인프라 개발 수요를 자국 쪽으로 유인 및 확대할 수 있게 해준다. EU로 가는 육로 접근성도 강화해 주고 흑해와 발트해를 가장 짧은 육로로 연결할 수 있게 하며, 이를 통해 흑해 봉쇄 시 우크라이나 상품의 수출 대체로를 확보할 수 있게 한다. NATO의 동부지역에서 군사 이동성의 강화에도 공헌함으로써 우크라이나의 TSI 정회원 승격에 유익한 환경을 제공해준다.

TSI 정회원이 되기 위한 키이우의 두 번째 접근 전략은 전후 우크라이나 재건사업에 대한 TSI 회원국들의 참여 유도이다. 2023년 9월 루마니아에서 열린 TSI Business Forum에 참석한 율리아 스비리덴코(Yuliia Svyrydenko) 우크라이나 제1부총리 겸 경제부 장관은 “우크라이나 재건이 21세기에 가장 야심찬 프로젝트 중 하나”라는 점을 강조하는 가운데 “엄청난 물적 자원 투입이 요구되는 이 프로젝트가 TSI 역내 경제성장의 엔진이 될 것이고, 특히 참여 기업에 많은 기회의 창을 열어줄 것이다”라고 언급하면서 우크라이나 복구 프로젝트에 대한 TSI 회원국들의 관심을 환기시켰다.⁵⁴⁾

우크라이나 전쟁이 지속되고 있지만 전후 복구사업에 국제적 관심이 높아지면서 구체적인 계획도 발표되고 있다. 우크라이나 재건에 관한 국제적인 논의는 ‘우크라이나 복구 회의(URC: Ukraine Recovery Conference)’가⁵⁵⁾ 주도하고 있는데, 여기서 재건 원칙과 방향, 세부 과제에 대한 협의·조정이 이루어지고 있다.⁵⁶⁾ 2022년 7월 스위스 루가노(URC 2022)에서 우크라이나 복구 7대

(June 20, 2022), <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3511103-president-zelensky-ukraine-has-six-proposals-regarding-the-three-seas-initiative.html> (검색일: 2024.7.28.)

54) Ministry of Economy of Ukraine, “Reconstruction of Ukraine will be the engine of regional economic growth: Yuliia Svyrydenko at 3SI Business Forum,” 7 September, 2023. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vidbudova-ukrainy-bude-dvyhnom-rehionalnoho-ekonomichnoho-zrostantia-iuliiia-svyrydenko-na-biznes-forumi-initsiatyvy-3si> (검색일: 2025.1.28.)

55) 우크라이나 복구 회의(Ukraine Recovery Conference)’는 2022년 2월 러시아가 우크라이나에 대한 본격적인 침략 전쟁을 시작한 이래 우크라이나의 신속한 회복과 장기 재건을 위해 매년 열리는 국제 논의의 장(場)이자 협력 플랫폼이다. 2024년 6월 독일 베를린에서 열린 URC 2024에는 각국 정부 대표, 국제기구, 금융 기관, 기업, 지역, 지방 자치 단체 및 시민 사회 등 3,400명 이상이 참석했다.

원칙이 선언되었고, 2023년 6월 영국 런던(URC 2023)에서 실질적인 재건 방향과 과제가 제시되었으며, 2024년 6월 독일 베를린(URC 2024)에서는 국제적 지원 방안과 조건이 논의되었다.

우크라이나의 전후 복구 재건사업은 전 세계 주요 국가의 초미의 관심사이다. 일각에서는 1947년 제2차 대전 이후 미국이 주도한 유럽 재건사업 ‘마셜 플랜’ 이래 최대 규모 글로벌 프로젝트라는 평가도 나온다. 미국과 유럽 국가들을 중심으로 전쟁 종식 이전부터 이 사업 참여에 대한 우선권 확보를 둘러싸고 물밑 경쟁이 치열한 이유다. 한국도 여기에 예외일 수 없다. 대규모 수익 창출이 가능한 우크라이나 재건사업 참여를 위해서는 일종의 지분 확보 차원에서 사전에 키이우 정부와 협력구조를 만들어 놓는 정지작업이 필요하다. 우크라이나에 대한 지원 규모와 협력 수준이 향후 재건사업에 유리한 참여 기회를 보장받는 중요한 조건이 될 가능성이 높다. 그런 측면에서 우크라이나는 천문학적 규모의 자국 재건사업에 대한 TSI 회원국들의 참여를 독려하면서 이를 TSI 정회원이 되기 위한 유인책으로 활용하고 있다. 실제로 젤렌스키 정부는 국가복구계획(NRP)을 마련해 놓고 ‘기여와 보상의 카드’ 패를 흔들면서 TSI 회원국들의 참여 경쟁을 유도하고 있고 동시에 조속한 TSI 정회원국 지위 부여를 우회적으로 압박하고 있다.⁵⁷⁾

TSI 정회원 승격을 위한 세 번째 접근 전략은 TSI의 중추신경 폴란드 공략이다. 폴란드는 중·동부 유럽에서 우크라이나를 정치, 경제, 사회, 군사, 안보 등 다양한 영역에서 가장 강력하게 지원하는 후견국이다. 우크라이나의 재건 뿐 아니라 TSI의 완전한 성원이 되기 위해서는, 나아가 조속한 EU 가입을 위해서는 바르샤바와 우호적 협력 관계를 유지하는 것이 매우 중요하다. 하지만 작금의 현실은 그렇지 못하다.

폴란드와 우크라이나는 반러시아 연대에서는 공고한 단일대오를 형성한다. 이와 달리 두 국가 사이의 정치적 거리는 한참 이격되어 있다. 한일관계처럼 역사적 앙금에서 비롯된 증오가 다양한 형태로 표출되면서 양국 관계는 갈등과 협력의 이중주를 반복한다. 우크라이나는 폴란드 지배 400여 년 동안

56) 강부균, “우크라이나 전후 재건 논의의 주요 내용과 시사점,” 『KIEP 세계경제 포커스』, Vol. 6, No. 21 (세종: 대외경제정책연구원, 2023), pp. 7-10.

57) “The Three Seas Initiative needs the potential of Ukraine, said Volodymyr Zelensky to Riga,” *The Odessa Journal*, 20 June, 2022. <https://odessa-journal.com/the-three-seas-initiative-needs-the-potential-of-ukraine-said-volodymyr-zelensky-to-riga/>! (검색일: 2025.1.31.)

(1240-1654) 겪은 종교 박해, 경제 수탈, 정치 탄압을 잊지 못한다. 1918년부터 1919년까지 양국은 영토전쟁까지 치렀다. 폴란드는 2차대전 당시 자국 남동부의 볼히니아와 갈리치아에서 우크라이나 민족주의 지도자 스테판 반데라(Stepan Bandera, 1909-1959)와 휘하 조직이 자행한 약 12만 명의 폴란드인 인종청소를 생생히 기억하고 있다. 더더욱 분노를 자극하는 것은 우크라이나 정부가 폴란드인 대학살을 인정하지 않고 오히려 스테판 반데라를 국가적 영웅으로 추앙하고 있다는 점이다.

2022년 2월 러시아의 침공 이후 폴란드는 우크라이나에 나토 회원국 중국내총생산(GDP) 대비 최대 지원국으로 기록된다. 실제로 적극적인 난민 수용과 무기 공급 및 경제 원조 등 다양한 원조를 제공하면서 일종의 구원자 역할을 해왔다. 그러나 전쟁이 장기화하면서 폴란드는 경제 피로 현상을 느끼기 시작했고,⁵⁸⁾ 덧붙여 원조를 당연시하고 감사할 줄 모르는 우크라이나의 배은망덕한 처사에 실망감이 커져 갔다. 그리하여 폴란드가 우크라이나에 대한 물질 지원을 줄여나가자 양국 관계는 냉각되었고 여기에 2016년부터 표면화된 '역사분쟁'⁵⁹⁾과 2023-2024년 우크라이나산 농산물 수입 차단을 둘러싼 '곡물분쟁'⁶⁰⁾이 오버랩되어 갈등이 고조되었다.

러시아와 전쟁 중이고, 더욱이 조속한 TSI 및 EU 가입을 추진 중인 상황에서 우크라이나에 중·동부 유럽의 맹주 폴란드와의 관계 악화는 국익에 전혀 도움이 되지 않는다. 폴란드와의 경색 국면을 타개하고 우호적인 환경 조성이 필요한 이유다. 폴란드가 과거사 문제를 해결을 우크라이나에 대한 물질 지원과 EU 가입(묵시적으로 TSI 정회원 가입도 포함)의 전제조건으로 내세운 상황에서는 더더욱 그렇다.⁶¹⁾ 그런 측면에서 젤렌스키 정부는 양국 관계 긴장의 원천인 역사분쟁 해소를 위해 폴란드 측의 과거사 청산 요구를 일정 수준

58) 전쟁 이후 폴란드가 우크라이나에 제공한 총 지원은 약 1,000억 즐로티(260억 달러)로, 이는 폴란드 GDP의 3.3%에 해당한다. 이에 따라 폴란드는 경제적, 정치적 부담을 느끼고 있다.

59) 2016년 중반 이래로 우크라이나와 폴란드 사이에 역사분쟁이 격화되어 양국 관계를 경색시켜 왔다. 이와 관련해서는 다음 글을 참조. “양승조, 우크라이나와 폴란드의 역사 전쟁,” 『EMERiCs 이슈 분석』, 2017-414 (세종: 대외경제정책연구원, 2017). pp. 1-5.

60) 전쟁으로 우크라이나 곡물의 흑해 해상 수출로가 막히자 많은 양의 저가 우크라이나 식량이 인접국 폴란드로 유입되었고, 폴란드가 자국 농업 보호를 위해 2023년 9월 우크라이나산 곡물 수입을 차단하면서 양국 사이에 곡물 분쟁이 발생했다. 우크라이나는 세계무역기구(WTO) 제소를 통해 폴란드의 금수조치 부당성을 비난했다.

61) “Ukraine and Poland finding ‘common language’ on WW2 dispute, says Tusk,” *Reuters*, 15 January, 2025. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-zelenskiy-visits-warsaw-wednesday-poland-says-2025-01-15/> (검색일: 2025.1.31.)

수용하지 않을 수 없다. 2024년 12월 17일 젤렌스키 대통령은 리비우에서 폴란드 투스크(Donal Tusk) 총리와 만나 ‘볼히니아(Volhynia) 학살’⁶²⁾의 유산을 포함한 역사적 화해에 관해 논의했다.⁶³⁾ 이어서 2025년 1월 9일 양국 정부는 제2차 세계대전 당시 발생한 ‘볼히니아 학살’ 희생자 유해를 4월부터 공동 발굴하기로 합의했다. 과거사 문제의 진전으로 교착 국면이 해소되자 2025년 1월 15일 젤렌스키 대통령은 당해연도 상반기 유럽연합 순회의장국 폴란드를 방문해 우크라이나의 조속한 TSI 및 EU 가입 지원을 요청했다.

VI. 나오며: 우크라이나의 TSI 정회원 승격 전망

발트해에서 흑해에 이르는 TSI의 지리적 공간은 역사적으로 우크라이나인들의 활동 터전이었다. 882년에 성립된 고대국가 ‘키예프 루시’(Kievan Rus)의 흥망성쇠는 발트해에서 내륙의 수로를 따라(네바강-볼호프강-일멘호수-로바트강-드네프르강) 흑해를 거쳐 그리스로 가는 이른바 ‘발트해-흑해 교역로’와 밀접한 관련이 있다.⁶⁴⁾

“바랑기아에서 그리스로 가는”(from the Varangians⁶⁵⁾ to the Greeks) 무역로에서 기원하는 발트해-흑해 동맹이라는 지정학적 아이디어와 프로젝트는 지난 100년 이상 다수의 우크라이나 정계 및 학계 인사들에 의해 제안되어왔다. 대표적인 인물로 우크라이나 정치가 미하일로 흐루셰프스키(Mykhailo Hrushevsky, 1866~1934)를 거론할 수 있다. 그는 1918년 자신의 저서 ‘흑해 개념’(the Black Sea Conception)에서 발트해-흑해 동맹 창설 아이디어를 제시했다. 우크라이나 민족주의 이념가 유리 리파(Yuriy Lypa)도 발트해와 흑해 연안 거주민들이 역사적 공동체를 형성하자는 ‘흑해 독트린’(1940)을 발표했다

62) 볼히니아(우크라이나명 볼린) 학살은 1943~1944년 우크라이나 민족주의자들이 10만 명 넘는 폴란드인을 살해한 사건을 말한다. 폴란드는 이전부터 볼히니아 사건을 외면하는 우크라이나에 유해 발굴과 과거사 청산을 요구하며 갈등을 빚었다.

63) “‘Breakthrough’ — Poland, Ukraine reach agreement on Volyn tragedy exhumations, PM Tusk says,” *The Kyiv Independent*, 10 January, 2025. <https://kyivindependent.com/breakthrough-poland-ukraine-reach-agreement-on-volyn-tragedy-exhumations-pm-tusk-says/> (검색일: 2025.1.31.)

64) 황성우, “‘발트해-흑해 무역로’와 키예프 루시의 태동,” 『동유럽발칸연구』, vol. 22(용인: 한국외대 동유럽발칸연구소, 2009), p. 249.

65) 바랑기아인(Varangian, 노어 Вараг)은 키예프 루시를 세웠던 노르만 바이킹의 일족이다.

고, 나아가 우크라이나, 폴란드, 리투아니아, 벨로루시로 구성된 발트해-흑해 연방 창설을 지지했다.⁶⁶⁾

상기한 바처럼 발트해-흑해 벡터는 우크라이나 역사의 중심 무대였다. 이 토대 위에서 발트해-흑해의 지정학적 공동체 형성을 창안했고 그 실현을 모색해왔다. 1920년대 폴란드가 제시한 해간동맹(Intermarium) 구상보다도 앞선 역사적 뿌리를 갖고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 우크라이나는 발트해-흑해 동맹 개념을 차용한 TSI에서 능동적 주체가 아니라 피동적 관객으로 남아 있다. 활발한 남북축 연결 인프라 프로젝트를 바탕으로 유럽연합의 새로운 지정학적 중심부로 부상하고 있는 TSI에 적극적인 참여를 희망하고 있지만 EU 회원국만을 가입 조건으로 내세운 파트너십 블록을 넘지 못하고 있다.

유럽 최대의 영토 규모, 풍부한 자원과 인구, 흑해연안국으로서의 전략적 가치, 러시아의 군사적 팽창을 최일선에서 방어하는 지리적 위치, 중·동부 유럽의 남북축 인프라 연결의 완결성 등을 명분으로 내세우고 우크라이나 없는 TSI는 완전하지 않다는 점을 역설해도 '삼해 협력 구상'은 우크라이나를 완전한 회원국으로 받아들이는 것을 주저한다. 왜 그럴까? 이 의문에 대한 해답은 우크라이나의 TSI 정회원 승격 전망을 추론할 수 있는 중요한 단서를 제공한다.

우크라이나가 2022년 TSI 정상회담에서 파트너 참가국, 2023년에는 준회원국 지위를 부여받았지만, 이 결정은 사실 '실용적 판단'보다는 러시아 침략의 피해자이자 일종의 '충알받이'인 우크라이나를 동정하고 배려하는 '정서적 고려'에 이루어진 측면이 강하다. 우크라이나가 2023년 6월 유럽연합 후보 회원국(Candidate Country) 지위를 부여받은 것도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

실용적 판단은 우크라이나를 TSI에 도움이 아닌 부담으로 인식하는 냉혹한 국제정치적 현실에 기초한다. 전쟁으로 파괴된 우크라이나 경제회복에는 천문학적인 재정 투자가 요구된다는 것은 주지의 사실이다. 우크라이나의 재건 및 현대화 비용은 TSI에 상당한 부담이 될 것이고, 우크라이나가 TSI에 긴밀히 통합될수록 부담할 비용은 더 커질 것이 자명하다. 그래서 우크라이나는 TSI에

66) Independent Analytical Center For Geopolitical Studies. "The Baltic-Black Sea Union: Prospects of Realization(Part 1)," Borysfen Intel, May 30, 2016. <https://bintel.com.ua/en/article/print/volodich-balto/> (검색일: 2025.1.31.)

‘천덕꾸러기’일 뿐 관심을 끌어당기는 매력적인 협력 대상이 되기 어렵다. TSI 회원국들은 자국의 열악한 에너지·교통·디지털 인프라를 개선하고 확충하는 프로젝트에 투자유치를 더 우선시하지 만만치 않은 비용이 들어가고 투자 비용 회수도 불확실한 우크라이나의 인프라 프로젝트에 큰 관심이 없다. 미국, 영국 등 우크라이나에 우호적인 강대국들과 국제사회의 시선을 의식해 ‘부스러기’ 정도 수준에서 포함할 뿐이다.

우크라이나의 입지를 약화하는 요인은 또 있다. TSI 회원국들의 불신이다. 특히 폴란드가 심하다. 러시아의 침공 이래 우크라이나는 국제사회로부터 막대한 원조를 받고 있지만, 목숨을 건져준 구세주에게도 요구 조건을 내세울 정도로 후안무치한 국가라는 평판이 따른다. 폴란드 정치가 베아타 쉬들로(Beata Szydło)는 우크라이나에 대한 배신감을 다음과 같이 토로한다. “2년 이상 상당한 군사적, 경제적 지원을 제공했지만 우크라이나는 오히려 폴란드를 경멸하고 뻔뻔스럽게 대하고 있다.”⁶⁷⁾ 이 밖에도 우크라이나에는 크렘린의 ‘트로이 목마’가 될 수 있는 러시아어 구사 시민이 많다는 점, 항구적인 주권국가로서 우크라이나의 미래가 불투명하다는 점도 TSI 정회원 가입을 제약하는 요인이다.

따라서 우크라이나가 중·동부 유럽에서 사통팔달의 가스 공급망과 대규모 가스 저장 시설을 갖춘 에너지 허브로서의 가치를 부각시켜도, 나토의 동쪽 날개에서 군사적 이동성 강화에 중요한 기여가 있음을 강조해도, 우크라이나 재건사업 참여의 우선권을 유인책으로 내세워도 위에서 제시한 키이우에 대한 부정적 시각을 제거하는 노력이 선결되지 않은 한 TSI 정회원 자격 획득은 당분간 쉽지 않을 것이라는 게 필자의 소견이다. EU 정회원 가입 역시 마찬가지다. 1999년 EU 가입 후보국이 된 튀르키예는 아직까지 정식 회원국이 되지 못하고 있다.

67) “Will Poland Exclude Ukraine, Moldova From Three Seas Initiative,” Independent News Service, 15 January, 2025. <https://theins.news/postview/2497-will-poland-exclude-ukraine-moldova-from-three-seas-initiative> (검색일: 2025.1.31.)

참고문헌

1. 국내문헌

- 강부균, “우크라이나 전후 재건 논의의 주요 내용과 시사점.” 『KIEP 세계경제 포커스』, Vol. 6, No. 21. 세종: 대외경제정책연구원, 2023.
- 김용덕 · 김중석. “폴란드의 대(對)중유럽 외교정책 변동 연구 - 1918~2018년 사이 지역 협력체 결성을 중심으로.” 『세계 역사와 문화 연구』, 제53호. 2019.
- 김중석 · 김용덕, “동유럽의 신흥 지역 연합체 - 삼해동맹 연구.” 『통합유럽연구』, 제13권 2집. 2022.
- 김철민, “‘BABS 이니셔티브’ 설립과 중·동부 유럽의 에너지 안보: 에너지 현황과 전략적 해결 과제.” 『유럽연구』, 제36권 1호. 2018.
- 양승조, “우크라이나와 폴란드의 역사 전쟁.” 『EMERiCs 이슈 분석』, 2017-414. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 전혜원, “EU의 확대: 지정학적 기회와 위험.” 『IPANS 주요국제문제분석 2024-12』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2024.
- 황성우, “‘발트해-흑해 무역로’와 키예프 루시의 태동.” 『동유럽발칸연구』, vol. 22. 용인: 한국외대 동유럽발칸연구소, 2009.

2. 서양문헌

- Antonia-Laura Pup, “10 Years Of The Three Seas Initiative. What’s Next?.” *Casimir Pulaski Foundation*, Pulaski Policy Papers No. 9 (October 2024).
- Gediminas Varvuolis, “The Three Seas Initiative: New Breathing for North-South Connectivity in the Context of Current Geopolitical Shifts in Europe.” *Lithuanian Foreign Policy Review*, No. 41 (2023).
- Kai He & Huiyun Feng, “If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and U.S. Policy toward China.” *Security Studies*, Vol. 17, No. 2 (May 2008).
- Kamil Calus · Horia Ciurtin · Gheorghe Magheru, “*The emergence of a European project. Three Summits for the Three Seas Initiative.*” Warsaw: The Center for Eastern Studies, (2018).

Konrad Popławski · Jakub Jakóbowski, “*Building closer connections. The Three Seas region as an economic area.*” Warsaw: Polish Economic Institute, (2020).

Sergiy Makogon, “Ukraine’s gas storage facilities can play a key role in European energy security,” *Atlantic Council*, (July 2023).

Taras Kuzio, “Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?” *Politics*, Vol.21, No.3 (September 2001).

Wiktor MOŻGIN¹, “The Three Seas Initiative – an Aspect of Contemporary Geopolitical Competition for Dominance in Europe,” *Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem*, Nr. 2(13) (2019).

3. 기타자료(인터넷 자료 등)

이승민, “중동부 유럽의 엔진, 삼해 이니셔티브(Three Seas Initiative) 비즈니스 포럼 참관기,” KOTRA 해외시장뉴스, 2024년 4월 25일. <https://www.emerics.org:446/businessDetail.es?brdctNo=364837&mid=a10400000000&systemcode=07> (검색일 : 2025.1.7.)

“‘마샬플랜’ 이후 최대 규모...“韓, 우크라 재건사업 기회 얻으려면...” 『머니투데이』, 2023년 11월 3일.

“우크라이나, 유럽으로 향하는 러시아 천연가스 공급 중단...승자는 미국?” 『ChosunBiz』, 2025년 1월 2일.

Aleksandra Krzysztozek, “Ukraine becomes ‘participating partner’ of Three Seas Initiative.” *EURACTIV*, June 21 2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/ukraine-becomes-participating-partner-of-three-seas-initiative/ (검색일 : 2024.6.3.)

Ben McWilliams, Georg Zachmann. “How Ukrainian gas storage can contribute to Europe’s security of supply,” *Bruegel*, July 18 2023, <https://www.bruegel.org/analysis/how-ukrainian-gas-storage-can-contribute-europes-security-supply> (검색일 : 2024.6.3.)

Boyan Tsonev, “The Three Seas Initiative aims to expand with Ukraine.” *Geopolitical risk matters(LONDON POLITICA)*, October 30 2022. <https://londonpolitica.com/europe-watch-blog-list/the-three-seas-initiative-aims-to-expand-with-ukraine> (검색일 : 2025.1.10.)

- Harry Forster, “A change in rhetoric brings the Three Seas Initiative closer to its original purpose.” *Lossi* 36, December 10 2024. <https://lossi36.com/2024/12/10/a-change-in-rhetoric-brings-the-three-seas-initiative-closer-to-its-original-purpose/> (검색일 : 2025.1.20.)
- Paul Goble, “By Going to Tallinn on August 23, Poland’s Duda Begins Forming Intermarium.” *Estonian World Review*, August 24 2015. <https://www.eesti.ca/by-going-to-tallinn-on-august-23-poland-s-duda-begins-forming-intermarium/print45623> (검색일 : 2025.1.31.)
- “‘Breakthrough’ — Poland, Ukraine reach agreement on Volyn tragedy exhumations, PM Tusk says.” *The Kyiv Independent*, January 10 2025. <https://kyivindependent.com/breakthrough-poland-ukraine-reach-agreement-on-volyn-tragedy-exhumations-pm-tusk-says/> (검색일 : 2025.1.31.)
- “Lithuanian president calls to speed up Rail Baltica, Via Baltica, Via Carpatia projects.” *The Baltic Times*, September 6 2023. https://www.baltictimes.com/lithuanian_president_calls_to_speed_up_rail_baltica_via_baltica_via_carpatia_projects/ (검색일 : 2024.7.28.)
- “President Zelensky: Ukraine has six proposals regarding the Three Seas Initiative.” *UKRINFORM*, June 20 2022, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3511103-president-zelensky-ukraine-has-six-proposals-regarding-the-three-seas-initiative.html> (검색일 : 2024.7.28.)
- “President: Ukraine is interested in joining the Three Seas Initiative.” Official website of President of Ukraine, November 26 2019. <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-zacikavlena-v-tomu-shob-doluchitsya-do-iniciativi-58561> (검색일 : 2025.1.18.)
- “THE ŁAŃCUT DECLARATION - II.” Government of Poland, https://www.gov.pl/static/mi_arch/files/0/1796967/deklaracjalancucka.pdf (검색일 : 2024.6.3.)
- “The beginnings of Via Carpathia - the Lancut Declaration,” Marek Kuchcinski, April 18 2020, <https://marekkuchcinski.pl/en/bez-kategorii/poczatki-via-carpatii-deklaracja-lancucka/> (검색일 : 2024.7.28.)
- “The Three Seas Initiative needs the potential of Ukraine, said Volodymyr Zelensky to Riga.” *The Odessa Journal*, June 20 2022. <https://odessa->

journal.com/the-three-seas-initiative-needs-the-potential-of-ukraine-said-volodymyr-zelensky-to-riga#! (검색일 : 2025.1.31.)

“The Three Seas Initiative needs the potential of Ukraine - address by President Volodymyr Zelenskyy to the participants of the Three Seas Initiative Summit.” Official website of President of Ukraine, June 20 2022. <https://www.president.gov.ua/en/news/potencial-ukrayini-potriben-trim-oruyu-zvernennya-prezidenta-v-75917> (검색일 : 2024.6.3.)

“Reconstruction of Ukraine will be the engine of regional economic growth: Yuliia Svyrydenko at 3SI Business Forum.” Official website of Cabinet of Ministers of Ukraine, September 7 2023. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vidbudova-ukrainy-bude-dvyhunom-rehionalnoho-ekonomichnoho-zrostannia-iuliia-svyrydenko-na-biznes-forumi-initsiatyvy-3si> (검색일 : 2025.1.28.)

“Ukraine plans to create joint gas hub with Poland,” Xinhua, December 20 2024. <https://english.news.cn/20241220/3efe2d233a334ca4aec9b991d6a2b68a/c.html> (검색일 : 2025.1.31.)

“Ukraine and Poland finding ‘common language’ on WW2 dispute, says Tusk.” *Reuters*, January 15 2025. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-zelenskiy-visits-warsaw-wednesday-poland-says-2025-01-15/> (검색일 : 2025.1.31.)

“Will Poland Exclude Ukraine, Moldova From Three Seas Initiative.” *Independent News Service*, January 15 2025. <https://theins.news/postview/2497-will-poland-exclude-ukraine-moldova-from-three-seas-initiative> (검색일 : 2025.1.31.)

“Ініціатива Трьох морів: де загубилася Україна?.” *Espresso.TV*, 21 вересня, 2018. https://espresso.tv/article/2018/09/20/iniciatyva_trokh_moriv_de_zagubylasya_ukrayina (검색일 : 2024.6.3.)

“Зеленський у Польщі: крім історії – санкції, кордони, енергетика, транспорт плюс Тримор’я.” *Новинарня*, 31 Серпня 2019. <https://novynarnia.com/2019/08/31/zelenskiy-u-polshhi-krim-istoriyi-sanktsiyi-kordoni-energetika-transport-plyus-trimor-ya/> (검색일 : 2025.1.18.)

“У Польщі пояснили, чому Україна поки не може приєднатися до “Тримор’я”.”

Європейська правда, 3 жовтня 2019. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/3/7101513/> (검색일 : 2025.1.18.)

제7차 TSI 정상회담 공동 선언문, “Joint Declaration of the Seventh Summit of the Three Seas Initiative (Riga, 20-21 June 2022).” <https://3si.politic.edu.pl/wspolna-deklaracja-siodmego-szczytu-inicjatywy-trojmorza-ryga-20-21-czerwca-2022-r/> (검색일 : 2025.1.21.)

제9차 TSI 정상회담 공동 선언문, “Joint Declaration of the Ninth Summit of the Three Seas Initiative (Vilnius, 11 April 2024).” <https://3si.politic.edu.pl/joint-declaration-of-the-ninth-summit-of-the-three-seas-initiative/> (검색일 : 2025.1.21.)

3SI Research Center, “The Second Summit of the Three Seas Initiative Joint Declaration (Warsaw, 6-7 June 2017).” <https://3si.politic.edu.pl/the-second-summit-of-the-three-seas-initiative-joint-declaration-warsaw-6-7-june-2017/> (검색일 : 2025.1.21.)

Independent Analytical Center For Geopolitical Studies. “The Baltic-Black Sea Union: Prospects of Realization(Part 1).” *Borysfen Intel*, May 30 2016, <https://bintel.com.ua/en/article/print/volodich-balto/> (검색일 : 2025.1.31.)

Institute of Central Europe, “The Three Seas Initiative after the Vilnius Summit: security first.” *IES Commentaries Brief 1102*. <https://ies.lublin.pl/en/comments/the-three-seas-initiative-after-the-vilnius-summit-security-first/> (검색일 : 2025.1.31.)

Three Seas Summit(Lithuania 2024), “Three Seas Story.” <https://3seas.eu/about/threeseasstory> (검색일 : 2025.1.8.)

Transparency International, “Corruption Perceptions Index CPI 2023– Ukraine.” <https://cpi.ti-ukraine.org/en/> (검색일 : 2025.1.21.)

Abstract

Study on the purpose and strategy of Ukraine's participation in the Three Seas Initiative

Hong Wan Suk · Kang Seung Ju

This study provides a comprehensive analysis of Ukraine's pursuit of membership in the Three Seas Initiative (TSI), a geopolitical cooperation framework launched in 2016 by Central and Eastern European (CEE) countries. Examining the TSI's formation and evolution, the paper investigates Ukraine's motivations, strategies for full membership, and future prospects. For Ukraine, the TSI represents a multifaceted political and economic platform to address critical national challenges: postwar infrastructure reconstruction, economic modernization, energy and logistics corridor security, accelerated EU integration, and the consolidation of a European identity. These potential benefits drive Ukraine's strong desire to attain full membership.

Despite its active engagement, Ukraine remains a partner country—unable to bypass the TSI's EU-only membership rule. Kyiv has emphasized its strategic value as Europe's largest country by territory, its abundant resources and population, its geopolitical role as a Black Sea littoral state, its frontline position against Russian expansion, and its potential to complete the CEE region's north-south infrastructure connectivity. It argues that the TSI is “incomplete” without Ukraine. Yet, these appeals have failed to overcome institutional barriers.

Why? The TSI's reluctance stems from several factors: member states' developmental self-interest, skepticism toward Ukraine's perceived overreliance on external aid, concerns about its Russian-speaking minority as a potential Kremlin “Trojan horse,” and doubts about Ukraine's long-term sovereignty. Unless these structural and perceptual hurdles are resolved, Ukraine's path to full TSI membership will remain constrained in the foreseeable future.

홍완석 — evan@hufs.ac.kr

/ 관심분야 : 러시아 대내외정책, 한러관계, 유라시아·동북아 국제관계

강승주 — ruscisir@hufs.ac.kr

/ 관심분야 : 러시아, 우크라이나, 국제정치, 외교·안보 전략