Institute For National Security Strategy

www.inss.re.kr
eISSN 3140-4103

October 2026
No. 412

INSS 전략보고

美 중간선거와 트럼프 행정부의 안보정책: 변화와 연속

하경석
haks@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 미국의 중간선거와 대외정책

Ⅲ. 중간선거 이후 안보정책의 방향

Ⅳ. 전략적 함의

국가안보전략연구원

October 2026
No. 412

CONTENTS

美 중간선거와 트럼프 행정부의 안보정책: 변화와 연속

I. 문제 제기

II. 미국의 중간선거와 대외정책

1. 의회의 견제와 대통령의 대외정책 재량
2. 트럼프 1기 중간선거(2018년) 사례

III. 중간선거 이후 안보정책의 방향

1. 의회 구성별 정책 경로
2. 국내 정치지형 변화와 미국 안보전략의 방향

IV. 전략적 함의

1. 중간선거 이후 미국의 안보정책 방향
2. 중간선거 이후 한미관계 고려사항

美 중간선거와 트럼프 행정부의 안보정책: 변화와 연속

저자 | 하경석

국문 초록

2026년 11월 미국 중간선거는 트럼프 행정부의 안보정책에 어떠한 변화를 가져올 것인가? 중간선거 결과는 미국 대외정책의 기반이 되는 국내정치적 여건을 변화시킬 수 있다. 민주당이 하원 다수를 확보하면 조사 · 청문회와 예산 및 입법 협상을 통한 견제가 강화되고, 상원까지 확보하면 주요 직위 인준에도 제약이 커질 수 있다. 다만, 의회 구성의 변화가 행정부의 정치적 비용과 정책 이행의 불확실성을 높이더라도, 대중국 억제, 동맹의 책임 확대, 방위산업기반 강화라는 미국 안보전략의 기조는 유지될 가능성이 높다. 오히려 임기 후반기의 트럼프 대통령은 외교적 유산을 남기기 위해 정상외교와 행정명령 등을 더욱 적극적으로 활용할 수 있으며, 이러한 차원에서 북미대화의 기회도 모색할 수 있다.

중간선거 이후에는 전략기조의 연속성 속에서도 의회와 행정부의 갈등, 협상 방식의 변화, 사업 이행의 지연이 나타날 수 있다. 한국은 선거 결과만으로 미국의 요구나 공약의 지속성을 판단하기보다 정상 차원의 지지와 실제 이행을 구분하고, 행정부와의 협의에 더해 대의회 외교도 강화할 필요가 있다. 특히, 한미간 정보협력, 전작권 전환, 핵잠 및 원자력 협력, 대미투자 등 주요 현안별로 의제와 이행 조건을 구체화해야 한다. 미국 안보정책의 국내적 제약 뿐 아니라 선택적 미중 타협, 한국의 안보이익이 충분히 반영되지 않는 북미 간 부분 합의, 미국의 요구와 이행 능력 사이의 불일치에 대비하는 '플랜B'도 준비할 필요가 있다.

주제어: 미 중간선거, 트럼프 대통령, 안보전략, 경제안보, 한미동맹

Ⅰ 문제 제기

▪ 2026년 11월 3일 미국 중간선거는 트럼프 행정부 후반기의 정책 추진 여건을 결정하는 주요 계기

- 미 하원의원 전체와 상원의원 일부를 선출하는 이번 중간선거는 트럼프 2기 행정부의 중간평가 성격을 가지는 동시에 예산, 입법, 인준 등의 권한을 가진 의회의 구성을 변화시킬 수 있음
- 한국에게는 미국 안보전략의 방향과 수단이 유지되는지와 함께, 동맹에 대한 요구와 한미 공동팩트시트(JFS) 이행 여건이 어떻게 달라지는지가 중요

▪ 미국 중간선거를 앞두고 한국의 핵심 질문은 미국의 국내 권력 변화가 대외전략과 한미 현안에 미칠 파장에 있음

- 「쿡 폴리티컬 리포트(*Cook Political Report*)」는 10월 23일 기준 하원에서 민주당에 유리한 흐름이 확대되고 있음을 제시, 상원에서도 공화·민주 양당의 경합이 확대되는 것으로 평가[1]
- 즉, 중간선거 결과 민주당의 하원 확보를 중요한 기준 경로로 검토할 필요가 있으나, 상원의 향방과 최종 의석 차이는 불확실

  ※ 선거 판세로 정책 변화를 확정적으로 예측할 수 없으나, 선거 이후 의회 구성과 대통령의 대응이 결합하면서 불확실성이 커질 가능성에 주목

▪ 민주당이 하원 또는 양원 다수를 확보할 경우 의회의 행정부 견제 강화와 대통령 주도의 대외정책 확대가 병존할 가능성에 주목

- 하원 주도의 조사·청문회와 예산 통제, 상원의 인준 제약은 대통령의 정치적 비용을 높일 수 있음
- 반면 정상외교와 대통령의 권한에 근거한 행정 조치에는 대통령의 재량이 상당한 수준으로 지속

▪ 본 연구의 목적은 미 중간선거가 트럼프 행정부 안보정책의 추진 수단, 속도, 비용 배분에 가져올 변화를 분석하고 한국의 대응 방향을 도출하는 데 있음

- 대중국 억제와 동맹 책임 확대라는 트럼프 행정부의 전략적 연속성을 고려하되, 이론적 논의와 트럼프 1기 중간선거(2018년) 사례를 통해 전망의 근거와 한계를 제시
- 미국의 전략적 우선순위를 고려하면서 한미관계에 직·간접적으로 미치게 될 영향과 대응방안을 중심으로 논의하고, 유럽/중동/우크라이나는 미국의 국내정치와 자원 배분에 미치는 영향을 중심으로 검토

1 Erin Covey, "Democrats' Projected Majority Grows as 19 More House Races Shift Away From the GOP," *Cook Political Report* (October 23, 2026); Jessica Taylor, "Candidate Quality Shifts the Senate Map: South Carolina and Mississippi Toward Democrats, Minnesota Toward GOP," *Cook Political Report* (October 20, 2026).

Ⅱ 미국의 중간선거와 대외정책

1. 의회의 견제와 대통령의 대외정책 재량

▪ 미국 중간선거에 따른 의회 지지기반 변화는 대통령의 권한 자체보다 권한 행사의 정치적 비용과 정책 이행 여건을 변화시키는 계기

- 의회의 당파적 구성과 감독 기능이 행정부 주도 군사행동의 정치적 비용과 대통령의 선택에 영향을 미치게 되므로 행정부 권한에 제약 요인으로 작용[2]

▪ 다만 '두 대통령 이론(Two Presidencies Thesis)'에 따르면 미 대통령은 국내정책보다 외교 · 국방에서 상대적으로 높은 정책 통제력을 행사[3]

- 따라서 중간선거에서 여당(공화당)이 패배해도 대통령의 대외정책이 일률적으로 약화된다고 보기 어려우며, 대통령의 외교 주도권과 의회의 입법 · 재정 · 감독 권한이 어떻게 결합하는지가 중요

  ※ 다만, '두 대통령 이론'은 대통령의 상대적 재량을 설명하는 논의이며, 예산 · 법률 · 인준이 필요한 정책 이행까지 의회의 제약에서 벗어난다는 의미는 아님에 유의

▪ 민주당의 하원 장악은 조사 대응 부담과 예산 · 입법 협상의 비용을 높이는 경로로 행정부를 제약할 수 있음

- 외교, 국방, 감독 관련 상임위는 정책결정과정, 군사행동의 비용, 예산 집행 등을 대상으로 청문회, 자료 요구, 증언 소환을 추진할 수 있으며, 행정부의 시간과 정치적 자원이 조사 대응에 투입될 가능성
- 세출 협상에서는 특정 사업의 자금 사용 제한, 보고 · 협의 의무 등을 요구할 수 있어 신규 지원이나 협력 사업의 조건과 일정에 영향

  ※ 다만 법률 변경과 세출 확정에는 양원 의결과 대통령의 서명 또는 거부권 극복이 필요

- 소환 불응, 행정특권, 소송과 집행을 둘러싼 갈등도 발생할 수 있으므로 조사 권한이 즉각적인 정책 중단을 보장하는 것은 아님

2 William G. Howell and Jon C. Pevehouse, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers* (Princeton University Press, 2007).

3 Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies," *Trans-Action*, Vol. 4, No. 2, (1966), pp. 7-14.

▪ 민주당이 상원까지 확보하면 신규 · 후임 외교안보 고위직의 인준 지연과 정책 협의의 난도가 높아질 수 있음

- 행정명령과 행정 조치도 법률상 제재, 세출 제한 및 사법심사에 구속되므로 대통령의 독자적 외교 추진과 법적 · 재정적 이행 능력을 구분해야 함

▪ 임기 후반기 국내정치적 제약은 대통령의 외교적 유산 추구를 강화하는 간접적 요인으로 작용할 가능성

- 포터(Philip B. K. Potter)는 임기 말의 국내적 제약과 대외정책 권한의 불일치로 인해 상대적으로 대통령의 재량이 큰 외교와 국제이슈에 관심과 행동을 집중시킬 수 있다고 설명[4]
- 트럼프 대통령이 의회에서 입법 성과를 확보하기 어려워지면 정상외교와 합의 발표를 통해 정국 주도권과 개인적 성과를 확보하려는 유인이 커질 수 있음

※ 외교적 성과 추구는 대화 · 타협뿐 아니라 위협 · 압박이나 제한적 무력 사용으로 나타날 수도 있어, 대통령의 대외적 적극성이 정책의 온건화를 뜻하지는 않음

▪ 트럼프 대통령의 개인화된 외교 방식은 유산 추구와 결합하면서 국제협상의 속도와 방향을 더욱 가변적으로 만들 수 있음

- 트럼프 대통령은 국제적 평화 조성자(Peace-maker)로서 개인적 성과를 지속적으로 강조하며, 정상 간 개인적 관계와 직접담판을 통한 결과를 중시하는 경향
- 의회의 견제가 강해지면 북미대화 등 정상외교와 대통령의 행정 조치를 통해 레임덕을 방지하고 정국의 주도권을 확보하려 할 수 있음

※ 다만 이러한 행동 유인이 합의의 성사나 이행 능력의 향상을 뜻하지는 않으며, 실무 조율을 앞서는 제안 가능성과 협상 지속의 불확실성 증대도 고려할 필요

2. 트럼프 1기 중간선거(2018년) 사례

▪ 2018년 민주당의 하원 장악은 트럼프의 대외정책 추진 여건을 제약했으나 대중국 경쟁의 방향을 바꾸지는 못함

- 2018년 중간선거 결과 민주당은 하원 235석, 공화당은 상원 53석을 확보하여 분점 의회를 형성. 이후 대통령에 대한 하원의 감독과 조사가 확대되었지만 공화당의 상원 다수는 유지
- 2018년 국방전략(NDS)에 명시된 중국과의 전략적 경쟁 기조는 선거 이후인 2019년 6월 인도태평양 전략보고서에서도 지속. 의회 구성의 변화에도 행정부의 군사전략이 연속성을 보여준 사례임

4 Philip B. K. Potter, "Lame-Duck Foreign Policy," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 4 (2016).

▪ 북미 정상외교 역시 선거 전후에 걸쳐 지속 되었지만 외교의 추진과 성과는 별개의 문제였음

- 선거 이전인 2018년 6월 싱가포르 회담에 이어 2019년 2월 하노이 회담과 6월 판문점 회동이 진행되었으며, 하노이 회담은 합의 없이 종료
- 이는 하원 다수당을 잃은 대통령도 강력한 정상외교를 추진할 수 있음을 보여주나, 회담 개최만으로 상대국의 양보와 지속 가능한 합의가 보장되지 않음을 시사

※ 정상외교는 선거 이전부터 추진되었으므로 이후 회담을 선거 패배의 결과로만 해석할 수는 없음. 재선 동기가 남아 있던 1기와 대외적 유산의 중요성이 커지는 2기의 차이도 고려할 필요

▪ 의회의 견제는 대통령의 동맹 압박을 제한하여 한국에 안정성을 제공하는 장치로도 작동

- 2019년 12월 제정된 FY2020 국방수권법(NDAA) 제1254조는 주한미군을 28,500명 미만으로 감축하는 데 해당 법률상 재원을 사용하는 것을 국방장관의 인증 및 90일 경과와 연계하여 제한
- 당시 조항은 영구적인 감축 금지와는 구분되지만, 의회가 대통령의 태세 변경에 조건을 부과할 수 있음을 보여줌

※ 야당의 권한 확대를 한미관계에 유불리로 쉽게 평가하기 어려운 이유임

Ⅲ 중간선거 이후 안보정책의 방향

1. 의회 구성별 정책 경로

▪ 중간선거 결과 시나리오는 선거 결과의 예측이 아니라, 미국의 안보정책에 영향을 미치는 의회의 변수가 어떻게 달라지는지 점검하기 위한 분석임

- 의회 구성은 행정부 안보정책 추진의 제도적 여건을 결정하나, 다수당 유무뿐 아니라 의석 차이, 소관 상임위원장과 당내 이탈 규모에 따라 실제 행정부 견제의 강도가 달라질 수 있음

▪ 중간선거로 인한 의회의 제도적 영향은 예산, 입법, 감독과 인준에서 서로 다르게 나타남

- 의회는 사업의 권한 부여와 세출, 보고 의무 및 감독을 통해 외교안보정책에 관여 (단, 국방수권법의 사업 승인과 실제 재원을 제공하는 세출 권한은 구분해야 함)

▪ 상하원 어느 한 쪽의 다수당이 바뀌어도 입법 · 예산 협상이 어려워질 수 있으며, 상원의 변화는 인준에 추가적인 영향을 미침

- 선거 직후에는 대통령의 정치적 해석과 협상 태도가 먼저 바뀔 수 있고, 2027년 새 의회 출범 이후에는 감독 · 예산 · 인준을 통한 영향이 구체화될 수 있음

▪ 선거 시나리오는 민주당의 하원 확보를 중요한 기준 경로로 검토하되 상원의 향방에 따라 견제의 강도와 정책 이행 여건을 구분

- 민주당 하원+공화당 상원 조합시 조사와 예산 갈등이 확대되어도 행정부의 인준 기반은 일부 유지. 행정부는 정상외교와 법률에 근거한 권한을 활용하되 신규 재원이 필요한 사업은 하원과 협상해야 할 가능성이 높아짐
- 민주당이 양원을 확보하면 신규 인준, 예산 · 입법, 조사상의 제약이 중첩. 대통령의 외교적 제안은 이어져도 후속 인사 · 재원 · 법적 절차의 지연으로 제안과 집행의 간극이 커질 수 있음
- 공화당이 양원을 유지하면 정책 가속 여건은 남지만 재정 부담, 당내 이견, 차기 대선과 의회선거를 고려하는 의원들의 선택은 별도의 제약으로 작용 가능

※ 분석의 초점과 지면을 고려하여 세 가지 대표 경로를 제시함. [표 1]의 시나리오는 발생 확률을 부여한 예측이 아닌 조건부 정책 경로임.

[표 1] 중간선거 결과별 미국 대외정책 전망

의회 구성	대통령 정책추진 여건	안보정책의 변화와 연속
민주당 하원 공화당 상원	조사 · 자료 요구와 세출 협상 부담 확대. 상원 인준 기반 유지	대외전략 유지 속 정상외교와 행정 조치 활용. 신규 사업과 합의 이행 지연
민주당 양원	조사, 예산, 입법, 신규 인준 제약 중첩	대외적 성과 추구와 제도적 제약의 충돌. 협상 제안과 실제 집행의 간극 확대
공화당 양원	정책 가속 여건 유지. 당내 이견과 재정 · 행정 역량은 제약요인으로 작용	동맹 기여 및 대미 투자요구 지속 가능. 단, 의회의 지지가 사업 성과를 보장하지는 않을 것

▪ 민주당 하원 · 공화당 상원의 분점 의회에서는 예산 · 입법 협상과 하원 감독을 둘러싼 갈등이 커질 수 있으나, 행정부의 상원 인준 기반은 유지될 가능성

- 민주당이 하원을 확보하면 예산과 감독을 둘러싼 협상의 중요성이 부각될 것
- 경제 · 에너지 안보와 첨단기술 경쟁에서는 경쟁력 강화라는 방향을 유지하면서 지원 대상, 재원, 규제 및 수출 조건을 놓고 갈등할 가능성
- 대통령은 정상외교나 행정 조치로 성과를 추구할 수 있으므로, 의회 제약을 곧 대외정책의 정지로 해석해서는 안 됨

▪ 민주당이 상하원 다수당 확보시 행정부 견제는 확대되겠으나, 대통령 대외정책의 불확실성 해소를 보장하지 못할 것

- 야당이 양원을 장악해도 대통령의 정상외교와 기존 법률에 근거한 행정 조치의 재량은 지속되나, 신규 입법과 재원 및 인준이 필요한 후속 이행은 직접적인 제약을 받을 수 있음
- 이 경우 동맹국은 행정부와 의회의 입장 차이가 미국과의 사업 조건에 미치는 영향을 점검할 필요

▪ 공화당의 양원 다수 유지는 기존 정책의 가속 가능성을 높이지만 실행 제약을 완전히 해소해주지는 못할 것

- 행정부가 선거결과를 정책에 대한 지지로 해석하고 당내 결속이 유지되면 국가안보전략 및 국방전략의 기조를 적극 추진할 수 있음
- 그러나 대외정책 관련 추가 재원에 대한 당내 이견이나 물가 부담이 지속될 경우, 대통령의 대외정책 추진 동력은 오히려 약화될 수 있음

▪ 핵심 분기점은 중간선거 승패에 더해 트럼프 행정부가 대외전략을 지속할 자원과 국내적 지지를 확보할 수 있는지에 달려있음

- 대외 군사관여와 에너지 가격 부담이 완화되고 산업 투자가 집행되면 기존 전략을 지속할 여지가 커짐
- 반대로 비용과 군사전력 소요가 확대되면 동맹에 대한 부담 이전, 사업 지연, 선택적 타협의 유인이 커질 수 있음

※ 따라서 가장 주의할 경로는 목표의 전면적 폐기뿐 아니라, 목표는 유지하면서 실행이 불안정해지고 그 비용이 동맹으로 이전되는 경우임

2. 국내 정치지형 변화와 미국 안보전략의 방향

▪ 중간선거 이후에도 유지될 전략 목표와 조정될 수 있는 정책 수단을 구분할 필요

- 2026년 국방전략(NDS)은 본토 방어, 인태지역의 대중국 억제, 동맹 부담 분담 확대, 방위산업 기반 강화를 핵심 과제로 제시
- 이러한 방향은 단일 선거 결과만으로 전환되기보다 예산 · 배치 · 협력 조건을 통해 조정될 가능성
- 에너지 공급과 첨단기술 · 반도체 역량을 안보와 연결하는 미국의 정책 방향이 유지되어도 구체적인 투자 대상, 수출허가, 동맹국 기업의 대미투자 조건은 달라질 수 있음

▪ 대중국 경쟁은 군사 · 핵심기술 영역의 억제와 비민감 분야의 선택적 타협이 병행되는 방향으로 전개될 가능성

- '26년 9월 미중 정상회담 직후 백악관이 발표한 팩트시트는 비민감품목의 관세 우대에 관한 권고 합의, 농업시장 접근, 석탄 구매 및 희토류 공급 협의를 제시. 대중국 경쟁이 모든 분야의 일률적 분리를 의미하지 않음을 보여줌[5]
- 선거 이후에는 물가(affordability) 압력 및 기업의 요구와 대통령의 성과 추구가 거래와 타협을 촉진할 수 있으나 부분적 조정을 군사경쟁의 종료나 첨단기술 통제의 포괄적 해제로 해석하는 것은 곤란
- 미중 간 긴장 완화가 한국의 부담 감소를 보장하지는 않으며, 미국이 중국과 통상 · 에너지 분야에서 타협하면서 동맹국에는 방위, 군수, 산업 기여를 계속 요구할 가능성에도 대비

5 The White House, "Fact Sheet: President Donald J. Trump Advances a Fair and Reciprocal Relationship with China While Hosting Historic State Visit." (2026.09.25.).

▪ 동맹정책에서는 기본 공약의 지속성과 동맹에 대한 부담 재배분이 병존할 가능성

- 한미동맹에 대한 초당적 지지를 고려하면 공화당의 선거 패배가 동맹의 기본 방위공약에 미치는 직접적 영향은 제한될 수 있음
- 다만 동맹 지지가 전작권 전환, 핵협력, 투자 등 개별 현안의 조건 · 예산 · 일정에 대한 합의까지 보장하지는 않으며, 트럼프 대통령의 거래적 요구도 소멸하는 것은 아님

▪ 선거 이후 불확실성은 정책 목표의 전면 전환보다 행정부-의회 간 갈등과 대통령의 약속과 실제 집행의 불일치에서 확대될 가능성이 높음

- 11월 선거 결과가 곧바로 의회의 권한 이전을 의미하지는 않음
- 2027년 1월 새 의회 출범 전까지는 선거결과 관련 대통령의 해석 및 발언, 그리고 인사 교체, 협상 지침과 행정 조치의 변화를 우선 확인
- 새 의회 출범 이후에는 조사 의제, 인준 지연, 국방 및 대외정책 예산 조건과 한미 공동팩트시트 사업별 진척을 점검할 필요 (대통령의 발언, 행정부의 공식 지침, 법적 승인, 실제 집행을 구분하여 변화의 범위를 판단)

※ 유럽 · 중동 · 우크라이나에서의 부담은 인태지역에 대한 실제 가용 전력과 재원을 제약할 수 있으므로 전략문서뿐 아니라 전력 배치, 예산, 정비 역량 등을 지표로 삼아 연속성을 확인할 필요

Ⅳ 전략적 함의

1. 중간선거 이후 미국의 안보정책 방향

▪ **(대통령 리더십)** 중간선거의 영향은 전략 목표의 전면 전환보다 의회와 행정부의 갈등, 정책 수단과 이행 속도의 변화에서 부각될 가능성

- 민주당이 하원을 확보하면 조사 · 예산 협상의 부담이 커지고, 상원까지 확보하면 신규 인준의 제약도 중첩
- 대통령은 정상외교와 기존 위임권한을 활용하더라도 신규 재원 · 입법이 필요한 합의에서는 의회와의 협상이 불가피
- 공화당이 양원을 유지하면 정책 가속 여건은 남지만 재정 부담과 당내 이견은 지속

※ 따라서 선거 직후의 대통령 발언과 새 의회 출범 이후의 예산 · 인준 · 집행을 구분하여 정책 변화를 판단할 필요

▪ **(관세정책)** 관세는 민주당의 견제 확대에도 일괄 완화되기보다 법적 근거와 산업별 이해에 따라 조정될 가능성

- '26.2월 연방대법원은 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거한 관세 부과 권한을 불인정 했으나, 무역법 제301조 · 무역확장법 제232조 등의 별도 권한은 구분 (중간선거 결과가 이러한 사법적 제한이나 법률상 절차를 변경하는 것은 아님)
- 민주당 하원은 물가 · 기업 부담과 집행 과정을 조사 · 입법 협상의 쟁점으로 삼을 수 있으나 국내 산업 보호 요구도 고려해야 함
- 행정부의 관세 · 투자 압박이 지속되면서 품목별 예외와 시장 접근을 둘러싼 협상이 복잡해질 수 있음

▪ **(미-유럽 관계)** 민주당 주도 의회의 환대서양 동맹 지지가 관계 악화를 완충하더라도 유럽에 대한 방위 책임 확대 요구는 지속될 가능성

- 민주당의 의회 권한 확대는 동맹 공약과 관련 예산에 대한 설명 부담을 높일 수 있으나 유럽 · 캐나다의 방위 및 우크라이나 지원 책임 확대라는 방향까지 반전시키지는 않을 전망
- 유럽과의 협력은 유지하면서 미군의 부담을 줄이려는 조정에 주목해야 하며, 발표된 공약보다 전력 · 재원의 실제 배분이 인태지역 억제태세에 미치는 영향을 점검할 필요

▪ **(미중 경쟁)** 미국의 대중국 억제와 선택적 타협이 병존하되 선거 이후 거래의 범위와 조건을 둘러싼 국내 논쟁이 확대될 가능성

- 민주당의 견제는 대중국 거래와 수출통제 예외에 관한 설명 부담을 높일 수 있으나 물가 · 시장 접근을 위한 협상 자체를 차단하는 것은 아님
- 대통령의 성과 추구와 산업계 요구도 비민감품목 · 농산물 · 에너지 분야의 타협을 촉진할 수 있음
- 군사 · 핵심기술 경쟁과 통상 · 자원 협의, 동맹에 대한 기여 요구가 병행되는 상황에 대비하고, 선택적 타협을 포괄적 긴장 완화나 동맹 부담의 감소와 동일시하지 않아야 함

▪ **(중동전쟁)** 대 이란전에서 추가 군사행동에 대한 국내 견제와 대통령의 협상 성과 추구가 동시에 강화될 수 있음

- 민주당 하원은 추가 전비 심사, 보고 요구와 전쟁권 결의 추진을 통해 행정부를 압박할 수 있으나 하원 단독으로 군사행동 종료를 강제하기는 어려움
  ※ 트럼프 대통령은 추가 대이란 군사작전 가능성도 언급. 선거 이후에는 협상뿐 아니라 추가 압박과 군사행동 가능성도 열려 있으며, 의회 견제가 그 방향을 일률적으로 결정하지는 못할 것
- 전쟁 비용과 국내 여론은 휴전 · 협상 유인을 높일 수 있지만 상대국의 계산과 역내 안보 여건이 성사를 좌우할 것으로 전망
- 중동의 불안정이 지속되면 미국의 외교적 관심과 가용 전력이 분산될 수 있으므로 종전 발표와 위협 감소를 구분할 필요

▪ **(우크라이나 전쟁)** 의회의 제재 · 지원 권한과 대통령의 주요 이해당사국과의 협상 재량이 병존하여 정책의 속도와 조건이 달라질 가능성

- 10월 16일 행정명령 14436호는 의회에 대한 인증과 보고를 전제로 신설 대러 · 대이란 제재법상 제재 및 관세의 적용을 면제한 사례로, 기존 대러 제재 전반의 해제와는 구별[6]
- 민주당의 권한 확대는 면제의 근거와 지원 집행에 관한 감독을 강화할 수 있음
  ※ 트럼프 대통령의 우크라이나 전쟁 중재가 활발해져도 협상 제안과 지속 가능한 안보 합의는 구분해야 함 (선거 결과와 함께 초당적 지지, 실제 세출, 제재 면제 요건과 유럽의 분담을 판단)

6 The White House, “Implementing the Lindsey O. Graham Sanctioning Russia and Iran Act of 2026.” Executive Order 14436 (2026.10.16).

2. 중간선거 이후 한미관계 고려사항

□ 대응 원칙

▪ 첫째, 한국은 중간선거 결과에 따른 제도적 제약의 변화와 미국의 전략적 요구 및 이행 능력을 함께 평가할 필요

- 미 대통령의 정치적 제약이 커지더라도 한반도 방위분담 확대와 지역적 기여에 대한 요구는 지속될 수 있음.
- 방위비, 군사적 역할, 산업 투자를 하나의 기여 총액으로 합산하기보다 목적과 이행 조건을 구분
- 외교, 국방, 산업, 에너지 부처가 국가안보실을 통해 공통 목표를 조정하고 사업별 책임과 일정을 명확히 할 필요

▪ 둘째, 한반도 대비태세를 기준으로 동맹 역할 확대와 미국의 상응 조치에 관한 협의를 행정부뿐 아니라 의회와도 구체화

- 한국의 역내 역할 확대는 필요한 능력의 확보와 미국의 지원 조건에 맞춰 추진하고, 지역적 기여가 한반도 억제의 공백으로 이어지거나 불필요한 분쟁에 연루되지 않도록 하는 원칙 정립
- 한미 공동팩트시트에 관한 정부 간 합의의 이행 가능성을 높이기 위해 행정부와 의회 채널을 함께 활용하고, 주요 사업에는 이행 지연이나 조건 변경 시 협의 절차를 마련
- 의회 소관 위원회의 조사 · 예산 · 인준 움직임과 개별 합의의 이행을 면밀히 모니터링 하며 대응하는 접근이 필요

▪ 셋째, 한미동맹의 초당적 기반을 활용하면서 선택적 타협과 이행 지연에 대비하는 '플랜B'를 구체화

- ▲ 미중 타협에 따른 시장 조건 변화에는 대체 시장과 공급망을, ▲한국의 안보이익이 충분히 반영되지 않는 북미 부분 합의에는 사전 협의와 검증 및 억제태세 보완을, ▲ 공동팩트시트 이행 지연에는 상응 조치와 연계한 단계적 기여 · 투자 방안을 준비

□ 사안별 대응방향

▪ **(북미대화)** 북미 정상회담은 국내정치적 제약을 받는 트럼프가 외교적 유산을 추구하는 과정에서 추진 동력이 커질 수 있는 의제

- 다만 트럼프는 11월 APEC 계기 방중시 회담 가능성을 확신하지 않는다는 입장을 밝힌 바, 개최 시기와 성과 담보 여부는 불확실[7]

7 『연합뉴스』, 「트럼프, 내달 中서 김정은과 회담 여부에 "모르겠다"」 (2026.10.20.).

- 의회의 견제 강화가 회담 추진의 유인을 높일 수 있어도 북한의 참여나 제재 조정까지 보장하지는 않음에 유의
- 한국은 북한 비핵화 목표, 군사태세를 미측과 사전 조율하고 북미대화를 남북관계 개선으로 연결할 접점을 모색

※ 특히, 미국 본토 위협의 관리와 한국에 대한 핵 · 재래식 위협의 관리가 분리되지 않도록 협의할 필요

▪ **(정보협력)** 한미간 정보협력은 의회 구성의 변화보다 기관 간 신뢰와 취급 절차의 안정적 관리가 실질적 협력 수준을 좌우

- 의회의 감독 강화가 정보협력 문제에도 영향을 미칠 가능성에 대비해 정보의 공개 범위 · 출처 보호 · 배포 절차를 점검하고, 보호 절차와 개선 조치를 설명할 전문 채널을 확보
- 정보 · 외교 · 통상 마찰이 다른 현안의 협의까지 제약하지 않도록 사안별 해결과 고위급 소통을 병행

▪ **(군사협력)** 전작권 전환, 주한미군의 전략적 유연성, 지역지속지원프레임워크(Regional Sustainment Framework, RSF)는 동맹의 책임 및 역할 확대와 연계되나 각각의 이행 조건을 구분해야 함

- FY2027 국방수권법 논의에서는 전작권 전환에 대한 인증 · 평가 · 보고 요건 등 의회의 감독을 강화하려는 움직임이 확인됨
- 국방수권법(특히, 상원 군사위 보고안)이 최종 법안에 유지되는지 모니터링하고 의회 구성에 따른 예산 · 사업 권한의 변화도 점검할 필요
- 역내 군수협력은 한국의 추가 기여를 국내 역량 강화와 미국의 상응 조치에 연결하되, 한반도 대비태세, 역외 지원 범위, 비용 · 기술 접근 조건을 명확히 할 필요

▪ **(핵잠 · 원자력 협력 및 대미투자)** 핵추진잠수함 건조 추진과 한미 원자력 협력, 그리고 대미투자는 선거 이후에도 정치적 지지와 제도적 · 상업적 이행을 구분하여 추진

- 어느 당이 다수당이든 관련 법적 검토와 허가가 필요하므로 민수 핵연료주기와 핵추진잠수함의 연료 · 기술을 구분하고 해당 법적 검토 · 허가 절차를 준비
- 대미투자는 공화당 승리 시에도 추가 요구가 가능하며 민주당 다수 의회에서도 지역 일자리와 공급망 편익을 가진 사업의 지지는 남을 수 있음
- 아직 확정되지 않은 알래스카 LNG 투자의 상업성 · 위험 분담과 국내 절차를 전제로 검토하고, 반도체 · AI · 조선의 국내 연구개발과 차세대 생산 기반을 유지하는 노력을 병행할 필요

참고문헌

『연합뉴스』. 2026.「트럼프, 내달 中서 김정은과 회담 여부에 "모르겠다"」, 10월 20일.

Covey, Erin. 2026. "Democrats' Projected Majority Grows as 19 More House Races Shift Away From the GOP." *Cook Political Report*, October 23.

Howell, William G., and Jon C. Pevehouse. 2007. *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Potter, Philip B. K. 2016. "Lame-Duck Foreign Policy." *Presidential Studies Quarterly*, 46(4): 849-867.

Taylor, Jessica. 2026. "Candidate Quality Shifts the Senate Map: South Carolina and Mississippi Toward Democrats, Minnesota Toward GOP." *Cook Political Report*, October 20.

The White House. 2026. "Fact Sheet: President Donald J. Trump Advances a Fair and Reciprocal Relationship with China While Hosting Historic State Visit." September 25.

The White House. 2026. "Implementing the Lindsey O. Graham Sanctioning Russia and Iran Act of 2026." Executive Order 14436, October 16.

Wildavsky, Aaron. 1966. "The Two Presidencies." *Trans-Action*, 4(2): 7-14.

Abstract

The 2026 U.S. Midterm Elections and the Trump Administration's Security Policy: Change and Continuity

Kyoung-Seok Ha
(Institute for National Security Strategy)

The November 2026 U.S. midterm elections could reshape the domestic political conditions underpinning the Trump administration's security policy. A Democratic House majority could strengthen oversight and increase pressure through budgetary and legislative bargaining, while Democratic Senate control could complicate senior appointments. Nevertheless, deterring China, expanding allied responsibilities, and strengthening the defense industrial base are likely to remain core priorities. Congressional constraints would not necessarily weaken or moderate President Trump's foreign policy. His pursuit of a legacy could encourage greater reliance on summit diplomacy and executive action, including efforts to revive summitry with North Korea.

Strategic continuity could therefore coexist with executive-legislative conflict, changing negotiating approaches, and delayed implementation. The Republic of Korea should distinguish presidential endorsement from implementation, strengthen engagement with Congress alongside the administration, and clarify implementation conditions for intelligence cooperation, wartime OPCON transition, nuclear cooperation, and investment in the United States. It should also prepare a "Plan B" for selective U.S.-China accommodation, partial U.S.-North Korea agreements that inadequately reflect South Korean security interests, and gaps between U.S. demands and implementation capacity.

Keywords: U.S. midterm elections, President Trump, security policy, economic security, ROK-US alliance

Institute For National Security Strategy

www.inss.re.kr

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS 전략보고

October 2026
No. 412

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr

국가안보전략연구원