

이슈브리프 854호
(2026. 6.17)

트럼프의 집권 후반기 전략과 한미 합의에 대한 함의

제854호

고명현 mhgo@inss.re.kr



국문초록

본 이슈브리프는 2026년 중간선거 이후 미 정국 변동이 한미 팩트시트 합의에 미칠 여파를 통상·투자 및 군사 안보 분야에 걸쳐 분석한다. 중간선거를 앞두고 트럼프 행정부는 공화당의 의회 다수당 지위 유지를 위해 선거구 개편과 경선 개입에 전례 없이 적극적으로 나서고 있다. 그러나 선거구 개편은 민주당의 맞대응과 공화당 내 주 의회들의 협력 거부로 무력화되었고, 이에 백악관은 전략의 무게중심을 당내 반대파 제거로 전환하여 충성파 일색의 당 개편을 밀어붙이고 있다. 이 전략은 즉각적 공화당 내 역풍을 불러일으켜 당내 균열이 심화하고 중간 선거 때 민주당이 하원뿐 아니라 상원까지 장악하는 시나리오가 현실화하고 있다. 의회 장악력을 포기하면서까지 공화당의 절대적 충성을 확보하려는 데서 의회 다수 의석의 확보보다 충성파 소수당을 활용한 탄핵 방어와 대통령령에 의존하는 트럼프의 집권 하반기 전략을 가늠할 수 있다. 즉 의회와의 협치가 아닌 의회에 맞서는 통치 구도에서 공화당은 필리버스터 등 대립 국면으로 민주당 주도권을 저지하고, 민주당의 탄핵 시도를 유도해 지지층 결집을 도모할 수 있다.

중간선거 패배를 대비하는 트럼프의 공화당 개편 시도는 한미 합의 지속성에 대한 불확실성을 확대한다. 민주당이 의회를 장악하면 한국의 대미투자를 관장하는 상무부 투자가속실의 합법성 및 양자 투자 기금 구조에 대한 전방위적 조사가 예상되며, IEEPA 위헌 판결 이후 301조 관세의 중첩 적용으로 양자 합의 관세율 초과 가능성까지 확대되고 있다. 반면 핵추진잠수함원자력협정 등 군사 안보 의제는 초당적 합의 기반이 존재하여 안정적이거나, 미 국내 정치의 정쟁 격화에 따른 정책적 관심 상실과 추진력 저하가 최대 위험 요인이다. 한국은 의회 비준 없이 행정 협정으로 설계된 투자 합의의 구조적 취약성을 인식하고, 중간선거 이후 미 의회 구성 변화에 따른 대응 전략을 선제적으로 수립해야 한다.

핵심어: 미국, 트럼프, 중간선거, 한미 팩트시트 합의, 미 의회, 관세

서론

최근 미 공화당은 근래 들어 드문, 자당 현직 대통령이 촉발한 정치적 내홍을 겪고 있다. 이 배경에는 미 하원 과반 유지를 위한 백악관의 당무 개입이 자리 잡고 있다. 현재 공화당은 상하 양원에서 다수당이지만, 53 대 47로 6석의 여유로운 우위를 보이는 상원과 달리 하원에서는 218 대 212로 6석이라는 아슬아슬한 차이로 다수당 지위를 유지하고 있다. 게다가 트럼프 지지율이 30%대까지 추락하면서 2026년 11월 중간선거 이후에는 민주당이 하원 다수당이 될 것으로 예상되는 상황이다. 게다가 절대 충성하는 여당을 만들려는 트럼프의 당무 개입이 오히려 역효과를 내면서 민주당이 상원 과반을 차지할 가능성까지 커졌다.

미 대통령 임기 중반에 열리는 중간선거에서 현직 대통령 당이 선전하는 경우는 드물다. 집권 후반기에 발생할 수밖에 없는 권력 누수가 민주당이 중간선거에서 승리하면 더욱 악화할 것을 우려한 트럼프 행정부는 전례 없이 적극적으로 당내 문제에 개입하고 있다. 현재 논란이 되는 것은 "게리맨더링(Gerrymandering)"으로 불리는 선거구 개편과 경선 개입을 통한 여당 내 반대파 낙선 운동이다. 문제는 노골적으로 여당에 유리한 선거구 개편이 민주당 지지 세력의 결속을 가속하고 있고, 총선 경쟁력을 감안 않는 경선 개입이 보수 지지 세력의 분열로 이어져, 그러지 않아도 트럼프의 낮은 지지율로 인해 이미 불리해진 중간선거 지형이 더욱 기울고 있다는 점이다.

그런데도 트럼프가 공화당의 충성 일변도 개편을 밀어붙이는 데는 집권 하반기 레임덕을 막으려는 전략적 계산이 있는 것으로 보인다. 일련의 경선 개입에서 트럼프는 주 단위 공화당 정치인뿐만 아니라 지명도 높은 현역 의원까지 경선에서 탈락시키며 MAGA 집단의 압도적 지지와 공화당 장악력을 과시하였다. 이를 통해 트럼프는

공화당의 다수당 지위 보존 대신 자신에 대한 세 번째 탄핵을 막고, 동시에 의회에서 여야 간 대립을 심화하여 여소야대 정국에서도 주도권 유지를 목표로 하는 것으로 보인다. 3선이 불가한 트럼프는 절대 충성하는 여당을 앞세워 민주당이 준비하는 거센 압박을 이겨내려는 것이다. 여기서 야당과 타협하는 합리성을 갖춘 여당 의원은 트럼프의 정책에 동조한다 해도 제거의 대상이 될 수밖에 없다.

의회 장악력과 대선 경쟁력까지 희생하면서 공화당의 절대적 충성을 관철하려는 모습에서 극단적 정치적 대립을 초래해 정국 주도권을 확보하려는 트럼프의 집권 하반기 전략이 엿보인다. 트럼프는 최악의 경우 민주당이 의회 양원을 확보하더라도 트럼프에 절대 충성하는 공화당 의원들을 활용해 의회를 정쟁의 장으로 만들고, 대신 대통령령에 의존한 국정을 펼칠 것이다. 특히 대통령 고유 권한으로 인정되는 외교와 통상 부분에서 백악관의 독주는 빨라질 것이다.

이는 한국과 일본 등 트럼프 행정부와 대규모 투자협정을 체결한 동맹국에 딜레마가 된다. 중간선거 승리 시 민주당이 조사 개시를 예고한 관세정책, 상무부 ‘투자가속실’, 미 정부의 민간기업 지분 확보 등 사안은 미국이 동맹국과 체결한 투자협정의 핵심 사안들이다. 이와 더불어 3번째 탄핵 소추, 예측불허의 외교정책 등은 중간선거 이후 한미관계에 불확실성을 더한다. 저작권 전환·핵추진잠수함 등 아직 굵직한 사안들이 남아 있는 한미관계에서 중간선거 이후 미 정국을 대비해야 한다.

백악관이 자초한 정치공학의 부작용

처음부터 트럼프가 절대 충성적인 여당을 지향했던 것은 아니었다.

트럼프 백악관은 중간선거에서 의석을 잃는 역사적 패턴에 대한 구조적 방어막이 필요했다. 여기서 트럼프 참모진이 218 대 212라는 아슬아슬한 하원 의석수 우위를 유지하기 위해 집중한 돌파구는 "게리맨더링(Gerrymandering)"으로 불리는 선거구 개편이었다. 주당 2개 의석이 무조건 할당되는 상원과 달리, 인구에 비례하는 하원 선거구는 10년마다 실시되는 전국 인구조사 결과를 바탕으로 정기적으로 개편된다.

그러나 비정기적 선거구 개편이 주 헌법에 따라 금지된 일부 주 외는 주 의회가 예외적으로 선거구를 조정할 수 있다. 트럼프 참모진은 공화당 우위이며 인구가 많은 주에 선거구 개편 노력을 집중하였고, 그 결과 텍사스에서만 다섯 석, 플로리다에서 네 석을 확보하였다. 노스캐롤라이나, 미주리, 오하이오, 테네시, 루이지애나, 앨라배마, 사우스캐롤라이나에서도 유사한 노력이 전개되었다¹⁾.

하지만 이 전략의 무모함은 곧바로 드러났다. 민주당 측도 즉각 대응에 나서 민주당 텃밭인 캘리포니아에서 다섯 석, 유타주에서 한 석을 확보하였다. 최대 4석까지 추가로 확보할 수 있는 버지니아의 시도는 주 대법원에 의해 무효화 되었지만, 민주당은 뉴욕, 뉴저지, 메릴랜드주에서 추가 의석을 확보할 계획이며²⁾, 그 결과 공화당과 민주당 간 선거구 재편 경쟁에서 민주당이 도리어 약 2.69석 차이로 우위를 점했다고 평가된다³⁾. 그뿐만이 아니라 무리한 선거구 개편은 공화당 내부 분열을 초래했다. 규범에 반하는 선거구 개편은 사우스캐롤라이나, 네브래스카, 뉴햄프셔주 등에서 반발하였고, 인디애나주에서는 공화당 주 의원들이 아예 선거구 개편 협력을 거부했다.

1) Ballotpedia. (2026). Redistricting in Texas ahead of the 2026 elections.

2) Schouten, F. (2026, May 28). Republicans are poised to finish this year's redistricting war 10 seats ahead of Democrats. CNN.

3) Rakich, N. (2026, May 4). Here's where redistricting stands after Florida's new congressional map and the Supreme Court's Callais decision. Votebeat.

그러자 트럼프 참모진은 선거 전략을 선거구 개편에서부터 공화당 내 반대파 제거로 방점을 바꿨고, 백악관이 직접 반기를 든 의원들을 경선에서 대항할 후보들을 모집했다. 그 결과 트럼프의 선거구 개편 전략이 실패한 인디애나주에서는 반대파 의원 대부분이 5월 초 경선에서 탈락했고, 백악관은 이를 공개적으로 축하하며 반대파에 대한 경고 메시지를 보냈다.⁴⁾ 또한 정치적 보복 차원에서 트럼프의 엽스타인 성추문 연루설을 지속해서 제기한 6선의 토마스 매시(Thomas Massie) 켄터키주 하원의원과 2021년 1월 6일 의사당 난입 사건 이후 진행된 트럼프 탄핵 심판에서 유죄를 투표한 5선의 빌 캐시디(Bill Cassidy) 사우스캐롤라이나주 상원의원을 경선에서 탈락시켰다.

여기까지는 단순히 자신을 반대하거나 비판했던 정적을 절대 용서하지 않는 트럼프의 보복 본능이라고 할 수 있다. 그러나 트럼프가 텍사스주 연방상원의원 공화당 경선에서 현직 4선으로 본선에서 분명한 경쟁력을 갖추고 트럼프와 별다른 충돌이 없었던 존 코닌(John Cornyn) 대신, 충성적이지만 윤리적 문제로 본선 경쟁력이 떨어지는 켄 팩스톤(Ken Paxton)을 2달이 넘는 숙고 끝에 지지 선언하자, 그의 행동이 다분히 의도적이라는 평가가 나왔다.⁵⁾

다만 충성을 우선한 선택의 대가는 상당했다. 코닌의 공화당 동료 상원의원들은 곧바로 트럼프가 수년간 주장해온 '정치적 박해 피해자 보상' 성격의 자금인 18억 달러 규모의 '反무기화(anti-weaponization)' 기금을 세금으로 조성하는 것에 반대하며 트럼프를 압박하였다. 공화당 상원의원 다수가 법무부의 기금 발표에 강하게 반발하면서 트럼프의 최우선 정책 순위였던 이민 단속

4) Dahl, D. (2026년 5월 4일). Indiana primary results: Trump-backed challengers oust Republican state lawmakers. NBC News.

5) Allison, N. (2026, May 19). Trump endorses Paxton in Texas Senate primary over incumbent Cornyn. The Washington Post.

예산안(700억 달러 규모)이 간신히 통과되었다. 공화당 의원들의 반발은 현재 수행 중인 이란 전쟁에 대한 반대로도 이어져, 트럼프의 추가 전쟁 행위를 제한하는 전쟁수권결의안(War Powers Resolution)이 공화당 의원 4명의 이탈로 215대 208로 하원을 통과하기도 했다⁶⁾.

트럼프의 선택에 대한 반작용은 의회에만 국한되지 않고 차기 대선 구도에도 여파를 끼쳤다. 현직인 코닌이 낙마하면서, 1988년 이후 처음으로 텍사스주에서 민주당 후보가 상원의원으로 선출될 가능성이 커졌다. 오바마의 2004년 상원 도전이 대선 후보로의 발판이 되었듯, ‘Obama 2.0’으로 불리는 제임스 탈라리코(James Talarico) 민주당 후보는 이미 2028년 대선 부통령 후보 물망에 올라 있다. 만약 민주당이 텍사스에서 승리하면 민주당은 하원뿐만 아니라 상원에서도 다수당이 될 가능성이 커지며, 덩으로 유력한 차기 대선 주자까지 확보할 수 있다.

윤곽이 드러나는 트럼프의 임기 하반기 전략

트럼프가 코닌과 팩스턴 중 후자를 공화당 내부의 분명한 반발을 무릅쓰고 장고 끝에 선택했다는 점은 이 선택이 자기 파괴적 충동이 아닌 치밀한 계산에 근거할 수 있음을 시사한다. 상당한 정치적 입지 상실을 감수하면서까지 충성도를 우선시한 이 결정은 트럼프의 집권 하반기 전략에 대해 시사하는 바가 크다.

트럼프의 전략은 극단적 대립 속에서 정쟁에 마비된 의회를 오히려 추구하는 것일 수 있다. 트럼프는 사법부와 의회의 견제를 거부하고, 대통령 권한 극대화주의(executive maximalism)를 지향한다. 연방 법원과 주 정부의 반발, 그리고 전례 없는 수준의 법적 도전에도 불구하고 트럼프는 취임 이후 2026년 6월까지 266건 이상의 행정

6) Lillis, M. (2026, June 4). House votes to rebuke Trump over war with Iran. The Hill.

명령을 발동해 현대 역대 대통령 중 가장 높은 빈도로 일방적 행정 조치를 활용해 왔다.⁷⁾

트럼프가 자신의 강력한 영향 아래 놓인 현 의회에서 행정조치에 의존하는 이유는, 불법이민 단속이나 관세 인상 같은 핵심 정책이 여당인 공화당조차 감당하기 버거워할 정도로 극단적이기 때문이다. 여당이 주도하는 의회와의 협치에서조차 한계에 봉착한다면, 트럼프로서는 민주당이 장악한 의회와 대립 구도를 만들어 정국 주도권을 유지하는 편이 오히려 합리적인 선택이 될 수 있다.

코닌·팩스틴 사례는 트럼프가 약간의 자율성이 있는 인물보다 무조건 충성하는 인사를 선호하고, 입법 주도권이 있지만 신뢰할 수 없는 다수당보다 소수당이라도 자신에게 완벽히 복속된 공화당을 원함을 보여준다. 이미 트럼프는 이 같은 성향을 드러낸 적이 있다. 2022년 중간선거에서도 당시 야인이었던 트럼프는 충성도를 기준으로 자신이 선호하는 공화당 후보를 지지 선언하였지만, 이들 모두 본선에서 패배하기도 했다.⁸⁾ 당시에 트럼프는 선거 승리보다 자신에 대한 충성을 우선시한다는 비판을 받았으며, 이번 코닌·팩스틴 논란은 그 성향이 심화하고 있음을 보여준다.

그렇다면 2026년 중간선거 이후 트럼프가 지향하는 전략의 윤곽은 명확하다. 충성파로 구성된 공화당은 소수당으로 전략해 입법 주도권을 상실하지만, 탄핵 방지는 보장할 수 있다. 충성파는 불리한 표결은 필리버스터로 막고, 여론 대결 국면을 조성하며, 민주당 법안에 초당적 정당성을 부여할 공화당 이탈표를 원천 차단하는 데 집중할 것이다.

7) Povich, E. S. (2026, March 30). How Trump's expansion of federal power threatens states' authority. Stateline/Pew Charitable Trusts.

8) Ember, S. (2022, November 9). Tracking Trump's endorsements in key midterm races. Axios.

이 구도에서 민주당 일각에서 계획하는 것으로 알려진 탄핵은 위협이 아니라 오히려 전략적 자산이 될 수 있다. 트럼프 입장에서 탄핵 국면은 지지층을 결집하고 민주당이 경제·민생 입법 대신 정치적 소모전에 역량을 낭비하게 만드는 이중 효과를 발휘한다. 이렇게 트럼프가 코닌 대신 팩스톤을 선택한 것은 민주당이 의회 양원을 차지하더라도 거부권 방어선만 유지할 충성 소수파면 충분하다는 신호를 보낸 것일 수 있다.

트럼프·민주당 대결과 한미 합의에 대한 함의

현재 예상되는 11월 중간선거 이후 미 의회 구성은 공화당 패배 규모에 따라 달라지나, 민주당의 하원 장악이 가장 유력한 상황이다. 트럼프의 당내 개입에 따른 공화당 내부 반발, 이란 전쟁, 물가 문제 등으로 인해 상원 다수당까지 상실할 가능성 역시 커지고 있다. 어느 시나리오든 민주당이 트럼프 행정부에 대한 본격적 견제에 나선다는 방향성은 같으나, 견제의 범위와 강도에는 상당한 차이가 존재한다.

민주당은 하원만 장악해도 행정부에 대한 감독 활동을 강화할 것이다. 민주당은 다수당 지위를 회복하면 전방위적이며 대대적인 트럼프 행정부 정책 조사에 착수할 것을 예고했다.⁹⁾ 연방정부를 대대적으로 구조조정을 했던 정부효율부(DOGE)의 불법적 운영과 일론 머스크와의 이해충돌, 트럼프 일가의 비리 의혹, 관세 환급, 러트닉 상무장관이 동맹국들의 대미투자를 관리하기 위해 발족한 투자가속실(Investment Accelerator)의 법적 정당성 및 통상정책 전반, 의회 승인 없이 수행된 이란 군사작전, 국토안보부·이민세관 단속국(ICE)의 이민자 추방 실태 등이 주요 조사 대상으로 예상된다.

9) MS NOW. (2026, May 26). Democrats are already preparing Trump investigations if they retake the House.

민주당은 특히 투자가속실의 합헌성과 한국·일본 등 미 정부가 관세 협상 차원에서 체결한 양자 투자 기금의 구조 전반에 대한 조사를 버리고 있다.¹⁰⁾ 행정부가 의회 동의 없이 설립한 투자가속실은 트럼프의 여러 정책 중 가장 법적으로 취약한 것 중 하나다. 투자가속실은 2025년 3월 행정명령으로 상무부 산하에 설치되었으나, 외국 정부 자금을 수탁하여 민간기업 지분을 취득하는 등 사실상 국부 펀드에 준하는 기능을 수행하고 있어, 의회 승인 없이 이러한 기금을 운용할 수 있는지가 주요 법적 쟁점이다.

미 의회의 조사가 확대되면 한국은 다음 미 행정부까지 존속하지 못할 수도 있는 구조에 수천억 달러를 투입해야 하는 상황에 직면하게 된다. 여기에 하원 단순 과반으로 가능한 탄핵 소추까지 개시하면 정치적 불확실성은 극대화된다. 트럼프가 민주당의 세 번째 탄핵 시도를 통해 지지층 규합을 노리고 있고 민주당 지도부 역시 이 함정을 인식하고 있다.¹¹⁾ 그러나 미국 성인의 55%가 탄핵을 지지하는 상황에서 지지자들의 압력은 거셀 수밖에 없다.

만약 민주당이 상·하 양원을 장악한다면 트럼프 행정부의 대미투자 관련 합의이행은 사실상 중단될 수 있다. 민주당 상원은 트럼프 행정부의 고위급 인사 지명을 차단할 수 있고, 법안에 조건을 삽입하여 상무부 산하 투자가속실 운영에 대해 의회 승인 없는 외국 정부 자금 수탁을 금지해 대미투자 이행을 어렵게 할 수 있다.

트럼프 본인 특유의 불확실성도 상수로 작용할 것이다. 지난 2월 미 연방대법원은 보편관세의 법적 근거였던 국제비상경제권한법(IEEPA)이 대통령에게 관세 부과 권한을 위임하지 않았다고 판결하자, 트럼프 행정부는 이에 대응하여 무역법 제122조에 따른

10) Raskin, J. (2026, February 27). Letter to Howard Lutnick and Brandon Lutnick re: tariff profiteering [Congressional correspondence].

11) Papp, J. (2026, June 2). Jeffries: Democrats aren't focused on Trump impeachment 'at this moment.' CNBC.

10%의 임시 글로벌 관세를 부과했다. 또한 IEEPA 관세의 항구적 대안으로 무역법 제301조에 근거한 '강제노동 생산품 수입 차단 미흡'과 구조적 과잉생산능력' 명분으로 조사에 착수해, 전자를 근거로 한국을 포함한 46개국에 12.5%의 관세를 부과하였다.¹²⁾ 문제는 이 두 건의 301조 조치가 중첩 적용되면 한미 양자 합의에서 설정된 '기본관세율 포함 15% 상한'이 초과할 수 있는데, 트럼프가 일방적으로 합의를 어기더라도 한국이 체결한 양자 투자 합의는 의회 비준이 필요 없는 행정협정(executive agreement)으로 설계되어 이에 대응할 제도적 안전장치가 없다는 점이다. 정치적 대립은 트럼프의 극단적 대응을 더욱 자극할 수 있다.

다만 동맹 친화적인 민주당이 한미 팩트시트의 핵심 합의 사항인 핵추진잠수함 협력과 원자력협정 개정을 원점으로 돌릴 가능성은 작다. 워싱턴 조야에서는 한국의 원자력 관련 요구를 수용하려는 분위기가 강하며, 특히 핵추진잠수함의 경우 바이든 행정부가 추진했던 AUKUS 사례가 있어 초당적 합의 기반이 존재한다. 그러나 여기서 최대 위험 요인은 워싱턴의 정쟁 격화가 초래하는 관심 상실이다. 민주당이 주도하는 의회가 트럼프 행정부에 대한 조사와 대결에 자원과 관심을 집중할 경우, 한국이 지향하는 전략적 역량 강화 의제는 우선순위에서 밀려나 추진력을 상실할 수 있다.

결론

트럼프의 임기 하반기 전략은 의회와의 협치가 아니라 의회에 맞서는 통치를 상정한 것으로 보인다. 트럼프는 공화당을 충성 일변도로 재편하고 있으며, 민주당은 행정부에 대한 전방위적 감독과 조사를 예비하고 있다. 중간선거 이후 미 정국은 트럼프의 일방주의와 의회의 감독 권한이 충돌하는 국면으로 전환될 것이며, 이 충돌의

12) 주재현. (2026, 6월 4일). '강제노동' 빌미로 12.5% 관세 부과... '슈퍼 301조' 체제 본격화 [Pick코노미]. 서울경제.

여파는 한미 합의 전반에 걸쳐 나타날 것이다.

정쟁이 격화되면 한미 합의는 워싱턴의 주요 의제에서 밀려날 가능성이 커진다. 따라서 한미관계가 미 국내 정쟁의 부수적 피해자로 전락하는 것을 방지하기 위해서는 백악관과 의회 양측에 대해 한국 관련 의제의 가시성을 유지하기 위한 외교적 협의를 강화할 필요가 있다. 구체적으로 미 의회 양원의 외교위원회 및 군사위원회와의 공식 외교 접촉을 통해 한미 합의 이행에 우호적인 환경을 조성하고, 초당적 지지 기반을 확보하는 것이 바람직하다.

다만 이러한 의회 관여는 트럼프 행정부에 대한 혜정으로 비치지 않도록 세심하게 관리되어야 한다. 충성을 우선시하고 한국 정부가 미 내부 정쟁에 개입한다는 보복적 반응을 촉발할 위험이 남아 있기 때문이다. 한국이 큰 노력을 기울인 대미통상의 확실성이 가장 미 정치 리스크에 노출되었다는 점에서 한미 합의가 중장기적 정치 변동에도 지속될 수 있는 제도화를 준비해야 한다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.