현안 보고

외교안보정책실
수석연구위원 이윤식

미국 중간선거 이후, 정부 대미외교의 '다중 부담'

2026년 11월 9일

여의도연구원
THE YEOUIDO INSTITUTE

미국 중간선거 이후, 이재명 정부 대미외교의 '다중 부담'

- 미북·미중 협상 재편과 한국의 협상력 확보 과제 -

2026. 11. 9. (월) 외교안보정책실장 이 윤 식

□ **美 중간선거 이후 이재명 정부는 △트럼프의 성과 요구, △미 의회의 법률·예산 심사, △미북·미중 협상에서 한국의 이익을 지켜야 하는 '다중 부담'에 직면**

○ 트럼프는 선거 패배에도 관세·행정권·정상외교를 통한 압박 수단을 유지하지만, 한국이 기대하는 지원 중 법률 변경 및 예산 확보가 필요한 조치는 의회와의 조정이 필요

○ 아울러 북한은 핵무력 유지와 경제적 실익을, 중국은 대미 거래의 이익을 우선하므로, 미북·미중 접촉 확대가 한국의 안보·통상 여건 개선을 보장하지는 않음

□ **정부 외교는 정상의 지지나 합의 발표보다 한국의 안보를 더욱 강화하고, 기업의 수주와 투자금 회수에 필요한 약속·계약을 확보했는지로 평가해야 함**

○ '미북 협상'에서는 대남 핵위협의 감소와 연합방위태세 유지를, '핵잠·조선 협력'에서는 연료·기술 확보와 국내 건조·수주로 이어질 구체적인 합의를 따져야 함

○ '대미 투자'는 구매계약과 손실분담 등 투자금 회수 조건이 핵심. 즉, 자금은 보내면서 검증에 필요한 자료를 숨기는 것으로 정부의 책임을 면피할 수 없음

□ **향후 우리는 정부의 성과 발표를 검증하고 필요한 대미 협력을 보완해, 외교 부담이 한국의 안보 손실과 국민의 추가 비용으로 전가되는 것을 차단**

○ 관계부처 합동보고로 확정 사항과 미해결 과제를 구분하고, 비공개 자료 검증과 후속 질의·예산 심사로 정부의 약속 이행 여부를 점검

○ 미국 양당 의회와 현안별 협력을 넓히되, 한국의 기여에 상응하는 미국의 조치가 실제 승인·계약·집행으로 이어지는지 끝까지 확인

Ⅰ. 서론: 美 권력 재편과 한국의 대미 협상 과제

ㅇ 美 민주당의 상·하원 탈환은 트럼프의 국정운영뿐 아니라, 한국이 미국과 합의하고 그 결과를 실현하는 조건까지 바꾸는 정치적 분기점

- 트럼프는 의회의 견제가 강화돼도 행정권과 정상외교를 활용해 협상 주도권을 행사할 수 있어, 선거 패배를 한국에 대한 '요구 완화'로 해석해서는 안 됨
- 반면, 의회의 협력이 필요한 약속은 검증과 조정을 거쳐야 하므로, 백악관이 요구하는 속도와 한국이 기대하는 합의 이행의 속도가 달라질 가능성
  - 선거 결과의 정치적 영향은 즉시 작용하지만, 새 의회의 입법·예산·감독 권한을 통한 견제는 2027년 1월 임기 개시 이후 본격화될 전망

○ 이재명 정부는 트럼프의 성과 요구에 대응하는 동시에, 달라진 의회 구도와 주정부 정책 아래에서 기존 합의를 실행할 조건까지 챙겨야 하는 '이중 부담'에 직면

- 핵추진잠수함·원자력 협력과 함정 건조의 법률·기술·비확산 쟁점은 선거 이전부터 존재했으며, 이제는 새 의회의 입장까지 반영한 협상과 설득이 필요
- 대미 투자 역시 집행 요구와 별개로 사업성·손실 책임·한국 기업의 참여 조건 등을 확보해야 하므로, 투자 약속을 이행하는 것과 한국의 실익을 지키는 것은 별도의 협상 과제

○ 여기에 미북·미중 협상의 재편까지 겹치면, 한국은 미국의 요구에는 대응하면서 정작 자국의 안보 조건을 논의하는 과정에서는 배제될 위험까지 있음

- 미국이 북한·중국과의 거래에서 성과를 추구하더라도, 그 합의가 한국의 핵위협 감소와 동맹의 방위태세 유지까지 보장하는 것은 아님

○ 따라서 정부 외교의 성적표는 정상의 지지 발언이나 회담 개최가 아니라, **'한국의 협상 참여와 합의 이행 조건을 얼마나 확보했는가'**로 엄격하게 판단되어야 함

- 외교부가 11월 5일 새 미 의회 지도부·핵심 상임위 등과 접촉 확대를 발표한 만큼, 이제는 소통 계획보다 현안별 지지 확보와 이행 장애물 해소의 실적으로 평가해야 함
- 미국의 권력 재편으로 협상이 어려워졌다고 해서, 이미 알려진 제약에 대비하지 못했거나 발표한 성과를 실현하지 못한 정부의 책임까지 사라지는 것은 아님

○ 본 보고서는 중간선거 이후 달라진 대미 협상 환경과 이재명 정부의 대응 한계를 분석하고, 한국의 실익 확보를 위한 향후 방향과 대응 과제를 제시

II. 대미 협상 환경의 변화: 트럼프의 압박과 미북 · 미중의 셈법

① 트럼프: 협상 압박의 지속과 합의 이행의 제약

○ 트럼프는 선거 패배 이후에도 관세와 행정권을 활용한 성과 확보를 추진하며, 상대국에 대한 협상 압박을 유지하는 모습

- 11월 5일 미국 현지 발언에서 외국 기업의 미국 내 공장 건설을 고율 관세와 재차 연결하고 최고 300%까지 거론해, 선거 패배가 기존 통상 압박의 철회로 이어지지는 않을 것임을 보여줌
- 이어 6일 강경 성향의 핵심 참모인 스티븐 밀러(41세)를 백악관 비서실장으로 지명해, 의회의 견제에 행정부의 집행력 강화로 대응할 가능성을 시사

○ 트럼프의 압박 수단은 유지되지만, 상대국에 제공할 보상 가운데 법률 변경이나 예산이 필요한 부분은 의회와의 조정을 거쳐야 함

- 대통령이 정상회담을 성사시키더라도 의회의 협력이 필요한 후속 조치까지 보장할 수는 없어, 상대국은 트럼프의 약속이 실제로 지켜질지 별도로 따지게 됨
- 트럼프는 기존 정책의 성과를 입증하려 하지만, 공화당 차기 주자들은 2028년 대선을 앞두고 노선 차별화에 나설 수 있어 트럼프가 추진하는 합의에 대한 당내 지지가 약해질 가능성
  - 무엇보다, 이란전쟁과 국내 수습 등에 역량이 묶일 경우 북한 문제의 우선순위가 낮아질 수 있어, 성과 욕구가 곧 미북회담 추진으로 직결되는 것은 아님

② 김정은: 협상 조건의 상향과 핵무력 유지

○ 김정은은 성과가 필요한 트럼프에게 더 많은 대가를 요구할 수 있지만, 미국의 압박이 계속되고 약속한 보상이 지켜지지 않을 가능성도 계산해야 하는 입장

- 북한은 미북 정상회담에 응하는 것 자체를 트럼프에게 제공할 외교적 성과로 활용할 수 있어, 만남에 앞서 미국이 적대정책 철회와 관계 개선에서 무엇을 줄수 있을지 조밀하게 타진할 가능성
- 북한으로서도 정상 간 약속이 의회의 반대로 막히거나 차기 정부에서 뒤집힐 수 있어, 유리한 조건을 얻는 것만큼 그 약속이 지켜질지 확인하는 것이 우선

○ 이러한 조건부 접근은 김여정의 11월 4일 담화에서도 드러나며, 북한은 미국의 압박에 반발하면서도 대화를 선택지로 유지

- 가상자산거래소 바이낸스 해킹의 배후 지목에 반발한 맥락에서 보면, 적대정책 철회 요구에는 군사적 긴장뿐 아니라 제재와 불법 자금 조달에 대한 압박을 완화하려는 의도도 포함됐을 가능성
- 북한은 11월 4일 신형 대공미사일 시험과 전략순항미사일 훈련을 실시했다고 5일 발표해, 대화의 문을 남기면서도 군사적 압박 수단은 계속 축적하는 모습

○ 이러한 협상 자세에는 핵무력을 체제를 지키고 후계 구도를 굳히는 자산으로 유지하려는 계산도 작용

- 국정원은 10월 29일 김주애의 후계 내정 단계 공고화와 핵·미사일 실무 관여 연출을 보고했으며, 이는 핵무력이 권력 승계의 정통성과 연결됨을 시사
- 북한이 원하는 안정은 핵무력을 내려놓고 얻는 안정이 아니라 핵보유 지위를 지키면서 경제적 실익까지 확보하는 안정이므로, 한국 정부의 대화 기대와 북한의 협상 목표가 일치한다는 전제는 성립하지 않음

③ 시진핑: 대미 협상 실익과 북중 협력 기반 유지

○ 시진핑은 트럼프와의 협상에서 실익을 확보하면서도, 국내 정치·경제의 안정을 위해 대미 갈등을 관리해야 하는 입장

- 2027년 당대회를 앞둔 시진핑에게는 미국의 압박에 굴복하지 않는 지도자상과 경제·대외환경을 안정적으로 관리하는 성과가 모두 필요
- 중국은 트럼프에게 외교적 성과를 제공하는 대가로 통상·기술 분야의 양보를 요구할 수 있으나, 미국 민주당 주도 의회의 대중 견제가 강화되면 트럼프와 합의한 조치의 실행이 제약될 가능성

○ 중국은 대미 경제 협상을 이어가는 동시에 북중 협력을 강화하며 한반도에서의 영향력도 지속적으로 유지해 가야 하는 상황

- 11월 6일 베선트 재무장관 및 그리어 무역대표와 허리펑 부총리의 통화에서도 미국은 기존 합의의 즉각적 이행을 요구하고 중국은 미국의 대중 경제·무역 제한에 우려를 제기하는 등 입장 차이를 표출
- 같은 날 차이치 정치국 상무위원은 김성남 북한 노동당 국제부장과 전략적 소통·협력 강화를 강조했으며, 이러한 북중 협력은 북한이 미국의 요구를 버티며 협상할 여지를 넓혀줄 가능성

[표 1] 미북·미중 협상을 움직이는 세 지도자의 셈법

	확보하려는 성과	주요 제약	상대국에 대한 협상 접근
트럼프 → 북한·중국	정책의 성공 입증과 정치적 영향력 유지	법률·예산이 필요한 보상에 대한 의회 견제	대화와 압박을 병행하며 상대국의 양보 요구
김정은 → 미국	체제 안전과 핵무력 유지, 경제적 실익	미국의 압박 지속과 보상 이행의 불확실성	선행 조치와 이행 보장을 요구하며 협상 조건 조정
시진핑 → 미국	대미 경쟁의 실익과 안정적인 대외환경	미국의 대중 견제와 국내 경제·정치적 부담	분야별 거래와 긴장 관리 병행

※ 주: 관련 공식 발표와 보도를 바탕으로 작성자가 직접 분석, 2026년 11월 9일 기준

④ 한국에 대한 함의: 지속되는 미국의 요구와 까다로워지는 협상 조건

○ 세 지도자의 셈법이 한국에 주는 함의는 미국의 압박이 지속되는 가운데, 미북·미중의 거래와 미국 내 이행 절차까지 고려해야 할 '다중 부담'에 직면한 상황

- 트럼프는 행정권과 정상외교로 상대국의 양보를 요구할 수 있지만, 한국이 기대하

는 법률·예산상의 지원은 의회와의 조정을 거쳐야 하므로 미국의 요구에 응하는 것만으로 원하는 결과를 보장받기는 어려움

- 북한과 중국도 한국의 이해보다 자신들의 실익을 최우선하고 있는 바, 정부는 미국의 요구에 대응하는 협상과 미북·미중 거래에서 한국의 안보·경제 이익을 지키는 협의를 함께 추진해야 하는 '다중 부담' 상황
  - 11월 18~19일 선전 APEC을 전후해서는 정상 간 만남 자체보다 한국에 영향을 미치는 의제와 교환 조건, 한미 사전 협의 여부를 확인할 필요

III. 대미외교의 핵심 쟁점과 정부 대응의 취약점

① 안보 협상: 한국의 협상 관여와 대북 억제력 확보

○ 이러한 협상 환경에서 정부가 우선 지켜야 할 것은 한국의 안보이며, 미북 대화의 성사보다 한국을 향한 핵위협이 실제로 줄어드는지를 따져야 함

- 미국이 본토를 위협하는 대륙간탄도미사일(ICBM)의 시험 중단을 우선 성과로 내세우면, 한국을 겨냥한 핵탄두와 단거리 핵미사일은 남겨둔 채 협상 진전이 선언될 수 있음
- 정부가 대화 재개부터 외교 성과로 포장하면 한국에 불리한 조건에도 제동을 걸기 어려워지는 만큼, 회담 개최 여부와 한국의 안보 성과를 구분해야 함

○ 따라서 한국의 영향력은 회담장 참석 여부보다, 한국 방위에 영향을 미치는 조건을 미국과 미리 협의하고 합의에 한국의 입장을 반영할 수 있는지로 판단해야 함

- 북한이 대화의 대가로 연합훈련 축소나 전략자산 전개 제한을 요구한다면, 미국이 얻으려는 협상 성과와 한국이 지켜야 할 대북 억제력이 충돌할 가능성
- 정부가 대화 분위기 조성에 치중해 방위태세에 관한 협의를 소홀히 하면, 한국은 자국 안보에 관한 결정을 뒤늦게 전달받고 그 부담을 떠안을 위험

○ 미북 협상에 대비한 한미 조율과 함께, 기존 동맹 현안도 원칙 확인과 구체적인 일정 합의를 구분해 평가해야 함

- 국방위 방미단은 11월 8일 미국이 조건에 기반한 전작권 전환 원칙을 재확인하고 한미안보협의회의(SCM) 연기를 일정 조정으로 설명했다고 발표
- 이 발표만으로 조기 전환 일정이나 SCM 개최 시점까지 확정된 것은 아니므로, 정부는 후속 검증 계획과 협의 일정을 반드시 공개적으로 제시해야 함

② 핵잠·조선 협력: 국내 추진과 미국 내 이행 조건의 간극

○ 핵잠 사업의 국내 추진은 구체화됐지만, 국내 계획을 세우는 것과 미국과의 연료·기술 협력 조건을 확보하는 것은 서로 다른 단계

- 정부는 11월 6일 '장보고 N' 사업추진기본전략을 의결해 27년 사업 착수를 추진하고, 원자로 등 핵심 체계는 정부가 확보해 건조업체에 제공하는 방식으로 결정

○ 이 과정에서는 트럼프의 지지뿐 아니라 핵기술 이전이 핵개발로 이어질 수 있다는 미 의회의 비확산 우려에도 대응해야 하며, 관련 쟁점은 중간선거 이전부터 제기

- 마키 등 민주당 상원의원 4인은 1월 30일 서한에서 한국의 농축·재처리에 강력한 비확산 조건을 요구하고, 핵잠의 건조 장소와 연료 조달 방식 관련 설명을 요청[1)]
- 민간 원자력의 농축·재처리와 군사용 잠수함 협력은 별도의 법적·기술적 검토가 필요한 만큼, 정상의 지지를 포괄적인 승인처럼 설명하면 사업별 미해결 조건을 가리는 것이 됨

○ 조선 협력도 미국의 협력 수요와 한국이 확보할 일감을 구분해야 하며, 정비사업의 진전이 국내 신규 함정 건조 수주를 보장하지는 않음

- 11월 7~8일 공개된 자료와 보도를 보면, 미 해군·해병대 고위 인사들은 4일 HD현대중공업을 방문해 유지·보수·정비(MRO)와 미국 현지 진출 관련 협의를 진행
- 반면, 골든 민주당 하원의원은 10월 29일 미 함정의 해외 건조 제한 조항을 최종 「국방수권법」에 유지하도록 요구해, 협력 확대 의사와 한국 내 건조 허용이 별개의 사안임을 보여줌[2)]
- 미국 현지 투자·국내 MRO·국내 신규 건조 등에 대한 구분없이 모든 것을 성과로 묶으면, 한국이 부담할 투자와 국내에서 확보할 일감을 비교하기 어려워짐

③ 대미 투자·통상: 자금 집행 압박과 실익 확보의 불확실성

○ 한미 합의만으로 미국 현지의 규제가 해결되거나 사업의 고객이 확보되는 것은 아니므로, 투자 결정에는 해당 지역의 정책과 실제 수요를 함께 확인해야 함

- 11월 9일 보도에 따르면 텍사스 주지사 당선인은 주민 보호법 마련 전 데이터센터 사업 중단 입장을 밝혔으며, 엔시날 발전사업은 전력 구매자와 장기 전력구매계약도 아직 확정되지 않은 상태[3)]
- 발전소의 전기를 구매할 데이터센터 가동이 지연되면 전력 판매와 투자금 회수도 늦어질 수 있어, 구매계약과 손실분담 조건을 얼마나 확보했는지가 핵심

---

1) 연합뉴스, 「한국형 핵잠, 타당성조사 면제…내년 착수 속도내기」, 2026.11.6; 에드 마키·제프 머클리·크리스 밴홀런·론 와이든 미 상원의원, 트럼프 대통령 앞 서한, 2026.1.30.
2) "Golden presses leaders of Armed Services Committees to preserve NDAA language barring Trump from sending shipbuilding overseas," 2026.10.29.
3) 뉴스1, 「텍사스 데이터센터 규제에…대미투자 1호 '엔시날 발전소'도 변수」, 2026.11.9.

○ 따라서 정부의 책임은 투자금을 보내는 데서 끝나지 않으며, 사업 여건이 달라져도 손실을 통제할 장치가 작동하는지까지 입증해야 함

- 10월 20일 국정감사에서는 첫 투자금 24억 달러가 10월 1일 송금된 뒤 한미전략투자공사 「리스크관리위원회」가 13일 처음 열렸고 핵심 수익·계약 자료가 국회에 제출되지 않았다는 문제가 제기[4)]
- 공사는 사업 선정 과정의 별도 위원회에서 위험을 검토했다고 설명했으나, 핵심 자료를 제출하지 않은 채 심사가 충분했다고 주장하는 것으로는 국회의 검증을 대신할 수 없음
- 정부는 공사비 증가·준공 지연·수요 변화에 따른 손실을 누가 부담하며, 어떤 조건에서 추가 집행을 조정할 수 있는지 밝혀야 함

○ 여기에 관세 부담과 투자 이행 요구가 함께 작용하면, 정부는 사업성이 불확실한 투자까지 통상 압박을 줄이기 위한 비용으로 떠안을 위험

- 의회가 트럼프를 견제한다고 관세가 바로 낮아지는 건 아니므로, 정부는 투자 집행과 별개로 어떤 품목에 언제부터 낮은 관세나 예외가 적용되는지 확인해야 함
- 알래스카 LNG는 정부의 9월 22일 발표상 수익성 등 사업 추진의 타당성과 국내법상 요건을 충족해야 참여를 결정하는 사업이므로, 미국의 요구에 밀려 투자부터 확약하면 후속 협상에서 선택의 여지가 축소

[표 2] 이재명 정부 대미외교의 핵심 검증 기준과 위험성

핵심 현안	정부가 확보해야 할 조건	확보하지 못할 경우의 위험
미북 협상·동맹 조율	한국의 사전 협의와 방위태세 유지	한국을 겨냥한 핵위협은 남고 연합방위태세는 약화
핵잠·원자력 협력	핵잠의 연료·기술 협력과 민간 농축·재처리의 별도 협력 조건	국내 사업은 추진돼도 필요한 대외 협력이 뒤따르지 못함
조선 협력	건조 장소·발주 계약·국내 기업 참여 조건	국내 신규 건조 수주 없이 현지 투자 부담 확대
대미 투자·통상	구매계약·손실분담·규제 대응과 관세 합의 이행	자금은 집행됐지만, 수익과 통상 실익은 불확실

※ 주: 표의 위험은 해당 조건을 확보하지 못할 경우의 전망이며, 협상 배제·사업 중단·투자 손실이 이미 발생했다는 의미는 아님

4) 뉴스핌, 「[2026 국감] 3500억불 대미투자, 위험관리 '뒷북'·자료는 '비밀'…여야 한목소리 질타(종합)」, 2026.10.20.

IV. 결론: 협상력 재정비와 정부 책임 검증

① 종합 판단: 미국의 요구에 상응하는 한국의 실익 확보

○ 중간선거 이후 한국이 경계해야 할 상황은 미국의 요구는 계속되면서, 한국이 기대하는 지원과 합의 이행에는 더 많은 절차와 협의가 필요해지는 협상 환경

- 트럼프가 압박과 거래를 병행하고 북한·중국도 각자의 실익을 추구하고자 하는 만큼, 정상 간 접촉의 확대만을 놓고 한국의 안보 개선이나 협상 여건의 호전으로 받아들여서는 안 됨
- 한국은 미국의 요구에 무엇을 제공할지만이 아니라, 그 대가로 무엇을 확보하고 또 한국 안보에 영향을 미치는 협상에 어떻게 관여할지를 함께 결정해야 함

○ 따라서 정부는 백악관과 합의하는 데 그치지 않고, 이를 실행하는 데 필요한 의회 협조·주정부 규제 대응·계약 체결까지 챙겨야 함

- 의회의 견제가 동맹에 대한 일방적 압박을 제어하는 사안에서는 협력을 넓히고, 비확산·자국 산업 보호가 한국의 사업을 제약하는 사안에서는 우려를 해소할 구체적인 조건을 제시해야 함
- 정부가 미국의 요구를 국내에 전달하는 데 그치고 한국의 조건을 미국에 관철하지 못한다면, '이중 부담'은 협상의 어려움을 넘어서 안보와 재정의 손실로 이어질 위험이 다분

② 향후 대응 방향: 미확정 조건의 검증과 대미 협력의 보완

○ 지도부는 관련 상임위 간사를 통해 APEC 이전 관계부처 합동보고를 요구하고, 정부가 확보한 조건과 미해결 과제를 구분해 점검해야 함

- 외통위·국방위·정보위는 미북 협상의 사전 협의 절차와 핵잠의 연료·기술 협력 조건을 확인해야 함
- 경제·통상 관련 상임위는 조선사업의 발주·건조 장소, 투자사업의 구매계약·손실분담, 관세 합의의 실제 이행 여부를 확인해야 함
  - 보고 항목은 '확정 사항, 미해결 조건, 책임 부처, 완료 목표'로 통일하고, 비공개 열람을 포함한 자료 검증과 후속 질의·예산 심사로 이행 상황을 추적

○ 대미 활동의 경우는 정부 외교를 되풀이하는 방문보다, 현안별로 필요한 미국의 협조를 확보하는 데 집중해야 함

- 미국 양당의 관련 위원회·의원실과 협의할 의제를 구분하고, 한국과의 협력이 미

국의 안보·생산·고용 등에 기여하는 근거를 제시해 핵잠수함·조선 등 사업별 이견을 좁혀야 함

- 주정부 규제와 구매계약 문제는 정부·기업의 현지 협의를 촉구하고 필요한 접촉을 지원하되, 향후 활동도 면담 횟수보다 실제 쟁점을 해결했는지로 평가해야 함

○ 향후 우리의 방향은 필요한 대미 협력에는 힘을 보태되, 정부의 성과 포장과 검증 회피에는 구체적인 근거로 책임을 물어야 함

- 한국의 협상 관여와 기업의 실익을 높이는 조치는 뒷받침하되, 미확정 약속을 확정 성과로 발표하거나 충분한 보호 장치 없이 국민 부담부터 늘리는 결정에는 보완을 요구해야 함
- 우리는 한국의 기여에 상응하는 미국의 조치를 요구하고, 정부가 확보했다고 발표한 실익이 계약·승인·이행으로 뒷받침되는지 끝까지 검증해야 함